

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA

Diritto dell'economia e delle relazioni industriali:

Diritto ed Economia – Law and Economics

Ciclo XXIV

Settore Concorsuale di afferenza: 13/A2

Settore Scientifico Disciplinare SECS P/02 Politica economica

Politiche antitrust e crescita economica

*Antonella Volgarino**

Anno accademico 2011-2012

Coordinatore

Prof. Riccardo Leoncini

Relatore

Prof. ssa Anna Montini

Indice

Indice.....	1
Abstract.....	8
Sommario.....	10
INTRODUZIONE: ISTITUZIONI, REGOLAMENTAZIONE ANTITRUST E GOVERNANCE.....	14
1. Istituzioni.....	14
2. Regolamentazione Antitrust	24
3. Governance.....	30
CAPITOLO 1: ANALISI ECONOMICA DELLA REGOLAMENTAZIONE	36
1. Modelli teorici di crescita economica.....	36
1. I modelli di crescita esogena ed endogena a confronto	38
2. L'economia come processo istituzionale	39
3. La Vecchia Economia Istituzionalista.....	41
4. La Nuova Economia Istituzionale	44
5. Il cambiamento istituzionale.....	47
6. Un'interpretazione del cambiamento istituzionale	48
2. La regolamentazione economica	51
1. Teoria della regolamentazione.....	52
2. Regolamentazione e performance economica nella letteratura	56
3. I principali modelli di crescita economica con regolamentazione.....	60
4. Istituzioni economiche e crescita.....	65
5. Istituzioni politiche e crescita	68
6. Governance e crescita economica.....	69
7. Governance e crescita: influenza diretta e indiretta.....	70
3. Modelli empirici: il ruolo delle istituzioni nel processo di crescita delle economie di mercato..	73

1.	Problemi nei dati: disponibilità, affidabilità e comparabilità.....	73
1.	Causalità inversa: la crescita economica causa cambiamenti istituzionali	74
2.	Endogeneità e validità delle variabili strumentali (IV).....	75
3.	La persistenza istituzionale rispetto al cambio istituzionale.....	75
4.	Variabili omesse: specifici effetti tra i Paese e nel tempo.....	75
5.	Specificazione del problema: tassi di crescita rispetto a livello di reddito	75
CAPITOLO 2: ANALISI GIURIDICA DELLA REGOLAMENTAZIONE.....		77
1.	Le origini dell'analisi d'impatto	79
1.	Le linee guida	82
2.	Gli strumenti di valutazione	83
3.	L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)	85
4.	Gli obiettivi dell'AIR.....	88
5.	Le caratteristiche dell'AIR	89
6.	La consultazione nell'AIR.....	90
2.	La disciplina normativa italiana dell'AIR	93
1.	L'AIR in Italia.....	97
2.	Lo scenario normativo e politico a livello comparato	101
3.	Ambito di applicazione dell'AIR e ipotesi di esclusione	103
4.	Iter procedurale e attori coinvolti	104
5.	Contenuti della relazione AIR	107
6.	L'AIR nelle Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AIRC)	112
7.	L'AIR nelle Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Agcm): le linee guida	114
8.	Funzioni implicite ed esplicite dell'Autorità Antitrust in materia di AIR	115
9.	Prospettive future dell'AIR nell'antitrust	117

3.	L’AIR nell’Unione Europea	119
1.	Austria	121
2.	Danimarca.....	122
3.	Finlandia	126
4.	Francia	127
5.	Germania	131
6.	Olanda.....	132
7.	Polonia	134
8.	Regno Unito.....	137
9.	Svezia	139
10.	Ungheria	144
4.	L’AIR nel resto del mondo.....	147
1.	Messico.....	147
1.1.	Ambito di applicazione dell’AIR.....	149
1.2.	I provvedimenti oggetto dell’AIR	150
1.3.	Il processo AIR e gli attori coinvolti.....	151
1.4.	La procedura dell’AIR.....	151
1.5.	L’AIR semplificata	153
2.	Stati Uniti.....	153
2.1.	Ambito di applicazione e processo dell’AIR.....	155
2.2.	I provvedimenti oggetto dell’AIR	158
2.3.	La qualità dell’AIR.....	160
3.	Canada	162

3.1.	Ambito di applicazione e gli attori coinvolti nell’AIR	164
3.2.	Il processo regolativo e l’analisi di impatto.....	166
3.3.	Il processo di approvazione	169
4.	Australia	170
4.1.	L’analisi dell’impatto come strumento della riforma della regolazione	171
4.2.	Ambito di applicazione e processo dell’AIR.....	172
4.3.	I provvedimenti oggetto dell’AIR	174
4.4.	Casi di eccezione/esenzione dalla AIR	175
CAPITOLO 3: MISURE DI REGOLAMENTAZIONE		176
1.	Misure di governance	176
1.1.	Misure oggettive di governance.....	179
1.1.1.	Instabilità politica e violenza.....	179
1.1.2.	Istituzioni politiche.....	180
1.2.	Misure soggettive di governance	181
1.2.1.	Freedom House Index delle libertà civili e politiche.....	181
1.2.2.	International Country Risk Guide (ICRG)	183
1.3.	Altri indicatori di governance.....	188
1.3.1.	Business Environment Risk Intelligence (BERI)	188
1.3.2.	Business International (BI).....	188
1.3.3.	Country Policy and institutional assessment (CPIA).....	189
1.3.4.	Governance Matters VI (WGI).....	191
1.4.	Indicatori di governance di seconda generazione	196
2.	Misure di libertà economica	199
2.1.	Index of economic freedom (IEF)	199

2.1.1.	Libertà di impresa.....	201
2.1.2.	Libertà di mercato.....	202
2.1.3.	Fisco	202
2.1.4.	Spesa pubblica	203
2.1.5.	Moneta.....	203
2.1.6.	Investimenti	204
2.1.7.	Finanza	204
2.1.8.	Diritti di proprietà.....	205
2.1.9.	Corruzione	205
2.1.10.	Lavoro.....	206
2.2.	Economic Freedom World Index (EFW).....	206
2.2.1.	Size of government.....	208
2.2.2.	Legal structure and property rights.....	209
2.2.3.	Access to sound money	210
2.2.4.	Freedom to trade with foreigners.....	210
2.2.5.	Regulation of credit, labor, and business	211
3.	Misure di regolamentazione	212
3.1.	Product Market Regulation.....	214
3.2.	Regulation Impact.....	218
3.3.	Doing Business	220
4.	Misure antitrust.....	221
4.1.	Antitrust Law Index.....	222
4.2.	Competition Policy Indexes (CPIs)	223

4.3.	Competition Law and Policy (CLP)	224	
5.	Misure di crescita economica	225	
5.1.	L'analisi della banca dati	228	
CAPITOLO 4: ANALISI ECONOMETRICA DEI MODELLI DI CRESCITA CON			
REGOLAMENTAZIONE.....			232
1.	I principali problemi econometrici	232	
1.1.	L'approccio delle variabili strumentali	236	
1.2.	Modelli Panel a effetti fissi e a effetti casuali.....	237	
1.3.	Modelli Panel dinamici.....	240	
1.4.	Gli stimatori GMM per i modelli Panel.....	241	
2.	Analisi descrittiva dei dataset	243	
2.1.	Il dataset RI.....	244	
2.2.	Il dataset GOV	246	
2.3.	Il dataset LIB	248	
3.	Modelli di crescita con regolamentazione	249	
3.1.	Specificazione dei modelli.....	251	
3.2.	Stima dei modelli.....	251	
3.2.1.	Antitrust.....	252	
3.2.2.	Regulation Impact.....	252	
3.2.3.	Governance.....	254	
3.2.4.	Libertà economica	256	
4.	Analisi di robustezza	257	
CONCLUSIONI.....			259
APPENDICE.....			274
BIBLIOGRAFIA			289
SITOGRAFIA.....			308

Abstract

During last years institutions and regulations have played an increasingly and important role in the growth economic analysis. However, it is not easy to interpret the institutions and regulations effects on growth using indicators which tend to “measure” institutions.

The purpose of this research is analyse the long-run relationship between economic growth and regulation, and the role of antitrust regulation on economic growth. Our econometric estimation of growth models with competition and market power indicators based on an expressly conceived dataset including 211 countries, over a maximum period range of 50 years (from 1960 to 2009). In particular, we try to identify an analytical framework aiming to complement the institutional and economic analysis in order to assess the regulation role and more generally, the role of institutions in economic growth.

After a theoretical and empirical literature review on growth and institutions, we present the Regulatory Impact Analysis (RIA) on competition, and we analyse the main regulation, governance and antitrust measures. To answer our research question we estimate several growth models considering three regulatory measures: Regulation Impact (RI), Governance (GOV), and Economic Freedom (LIB). In the RI fixed effect model, the effects of antitrust legislation on economic growth are significant and positive, and the effects of antitrust duration are significant but negative. In the GOV dynamic panel, the effects of governance index on growth are significant but negative. In the LIB dynamic panel the effects of LIB are significant and negative.

Negli ultimi anni le istituzioni e la regolamentazione hanno svolto un ruolo sempre più importante nell'analisi della crescita economica. Tuttavia, non è facile interpretare le istituzioni e gli effetti dei regolamenti sulla crescita attraverso indicatori che tendono a “misurare” le istituzioni. Lo scopo di questa ricerca è analizzare la relazione di lungo periodo tra la crescita economica e la regolamentazione e il ruolo della regolamentazione antitrust sulla crescita economica. La stima econometrica dei modelli di crescita con la concorrenza e gli indicatori di potere di mercato si base su un dataset appositamente costruito che copre 211 Paesi, su un arco temporale massimo di 50 anni (da 1960 a 2009).

In particolare, cerchiamo di identificare un quadro analitico volto a integrare l'analisi istituzionale ed economica al fine di valutare il ruolo della regolamentazione e, più in generale, il ruolo delle istituzioni nella crescita economica.

Dopo una revisione della letteratura teorica ed empirica sulla crescita e le istituzioni, vi presentiamo l'analisi dell'impatto normativo (RIA) in materia di concorrenza, e analizziamo le principali misure di regolamentazione, la *governance* e le misure antitrust. Per rispondere alla nostra domanda di ricerca si stimano modelli di crescita prendendo in considerazione tre diverse misure di regolamentazione: la *Regulation Impact* (RI), la *Governance* (GOV), e la libertà economica (LIB). Nel modello a effetti fissi, RI, gli effetti della legislazione antitrust sulla crescita economica sono significativi e positivi, e gli effetti di durata antitrust sono significativi, ma negativi. Nel pannello dinamico, GOV, gli effetti dell'indicatore di governance sulla crescita sono notevoli, ma negativo. Nel pannello dinamico, LIB, gli effetti della LIB sono significativi e negativi.

Sommario

Le istituzioni e la regolamentazione hanno acquistato negli ultimi anni un ruolo sempre più importante nell'analisi economica della crescita.

Le istituzioni sono importanti per la crescita economica poiché da un lato influenzano la struttura degli incentivi economici, dall'altro lato contribuiscono a destinare le risorse in maniera più efficiente. Tuttavia, non è facile interpretare gli effetti delle istituzioni sulla crescita servendosi di indicatori volti a "misurare" le istituzioni.

In primo luogo, il processo di integrazione delle istituzioni e di cambiamento istituzionale è relativamente recente. Inoltre, la teoria economica non fornisce una definizione condivisa delle istituzioni economiche, politiche e sociali, nè una spiegazione generale dei processi di cambiamento e di come questi influiscono sulla crescita. Nella letteratura empirica esiste una vasta gamma di indicatori usati per misurare la qualità istituzionale (ovvero il rispetto dei diritti di proprietà), l'instabilità politica (disordini, colpi di stato, guerre civili), le caratteristiche dei regimi politici (modalità elettorali, Costituzioni, potere esecutivo) e le caratteristiche sociali (differenze di reddito e di etnie, religiose e di contesto storico). Gli economisti spesso si basano su diversi indicatori per catturare le caratteristiche delle istituzioni, anche se ciascuno di essi ha un diverso impatto sulla crescita.

In secondo luogo, la letteratura sulla crescita è gravata da una serie di problemi sulla valutazione dei dati, sulla metodologia di ricerca e sull'identificazione dei modelli. Le istituzioni influiscono sulle attività economiche così come sulle differenze nei risultati economici. Tuttavia, non esiste una struttura analitica comune capace di integrare l'analisi istituzionale e quella economica in modo da valutare correttamente il ruolo delle istituzioni nella spiegazione dei fatti economici della crescita.

La regolamentazione può incidere positivamente o negativamente sulla produttività, sulla crescita e sulla competitività. Positivamente, ad esempio, sostenendo la competitività dei mercati e tutela della proprietà intellettuale; negativamente attraverso la creazione di barriere all'accesso delle imprese e disincentivando gli investimenti e l'innovazione.

Lo scopo di questa ricerca è quello di analizzare la relazione di lungo periodo esistente tra crescita economica e regolamentazione, e il ruolo della regolamentazione antitrust sulla crescita economica attraverso la stima econometrica di modelli di crescita con indicatori di concorrenza e di potere di mercato sulla base di un dataset appositamente costruito che copre 211 Paesi, su un arco temporale massimo di 50 anni (da 1960 a 2009). In particolare, si è cercato di individuare una struttura analitica volta a integrare l'analisi istituzionale e quella economica al fine di valutare

correttamente il ruolo della regolamentazione ed in generale delle istituzioni nella crescita economica.

Il primo capitolo presenta la letteratura, teorica ed empirica, sulla relazione tra le istituzioni, la regolamentazione, la *governance*, e la crescita economica. Nell'ambito dell'analisi economica, è stato esplorato il panorama dell'economia istituzionalista, delineando il ruolo delle istituzioni nell'economia, il cambiamento istituzionale, e il legame tra istituzioni e la crescita economica.

Per quanto riguarda la letteratura sulla teoria della crescita, ci si è soffermati in particolare sui modelli di crescita che hanno tentato di inserire indicatori di regolamentazione, sottolineando, da un lato gli effetti delle istituzioni economiche nella crescita e dall'altro gli effetti delle istituzioni e della *governance* sulla crescita economica. Nell'ambito della letteratura empirica, è stato analizzato invece il ruolo e gli effetti delle istituzioni nel processo di crescita delle economie reali (a partire dai lavori di Knack e Keefer (1995), Mauro (1995) fino ai più recenti lavori di Acemoglu et al (2001, 2002), Easterly e Levine (2003), Dollar e Kraay (2003), Rodrik et al (2004) e Knack e Keefer (1995)) evidenziando sia i principali punti critici sia le giustificazioni per la strategia di stima utilizzata nello studio.

Questi problemi riguardano in genere i dati (disponibilità, affidabilità e comparabilità) e la metodologia (analisi cross section e panel data).

Il secondo capitolo presenta l'analisi giuridica della regolamentazione e propone un inquadramento generale dell'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) sulla concorrenza. In particolare il capitolo descrive l'evoluzione dell'analisi d'impatto sulla regolamentazione partendo dalle origini. Inoltre, si studiano le applicazioni dell'AIR in ambito nazionale, europeo e internazionale, analizzando gli strumenti di valutazione per l'AIR, in termini di obiettivi e caratteristiche. In particolare, il capitolo si concentra sul problema dell'AIR nelle Autorità indipendenti, ovvero nell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Agcm), sulle sue linee guida e sulle funzioni implicite ed esplicite dell'Antitrust anche per rispondere alla principale domanda di ricerca della tesi: analizzare l'effetto della regolamentazione antitrust sulla crescita economica. Inoltre, si studia in dettaglio, l'assetto normativo nazionale dell'AIR e il suo ruolo nel futuro dell'Antitrust. In ambito europeo (Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Olanda, Polonia, Regno Unito, Svezia, Ungheria) si analizza l'AIR e il suo processo. Infine, si approfondisce l'ambito di applicazione e le procedure dell'AIR in ambito internazionale (Messico, Stati Uniti, Canada, Australia, Danimarca e Francia).

Nel terzo capitolo si analizzano in maniera dettagliata le misure di regolamentazione, di *governance* e le misure antitrust più comunemente utilizzate nei modelli empirici, e si presentano

alcuni dei problemi di stima che possono sorgere quando si utilizzano queste misure. In particolare si mettono in evidenza i punti di forza e di debolezza di molti indicatori utilizzati nella letteratura empirica. Il primo paragrafo illustra le misure di *governance* più comunemente utilizzate facendo distinzione tra le misure oggettive e quelle soggettive. Ci si sofferma, inoltre, sui nuovi indicatori di *governance* cosiddetti di seconda generazione, evidenziando i vantaggi e gli svantaggi dei singoli indicatori. Il secondo paragrafo esamina nel dettaglio gli indicatori di libertà economica. Il terzo e il quarto paragrafo esaminano rispettivamente le misure di regolamentazione e quelle antitrust. Il capitolo contiene inoltre, la banca dati originale che è stata costruita *ad hoc* al fine di analizzare la relazione tra le politiche antitrust e la crescita economica. La banca dati va dal 1960 al 2009 e contiene 211 Paesi del mondo. In particolare contiene le principali variabili economiche (espresse in valori assoluti e in percentuale); le misure antitrust ovvero le variabili quantitative espresse in valori assoluti (antitrust budget e antitrust staff) e alcune variabili dummy (ad esempio la presenza o meno di legge antitrust nel Paese; l'appartenenza del Paese al sistema common law, civil law o a un sistema legale diverso dai precedenti); le misure di regolamentazione; le misure di *governance*; le misure di indipendenza delle Autorità.

Il quarto capitolo contiene l'analisi econometrica di alcuni modelli di crescita con indicatori di concorrenza e di potere di mercato delle imprese. In seguito alle analisi empiriche effettuate, si presentano le stime di alcuni modelli panel considerando le quattro misure di regolamentazione prese separatamente cioè: *Regulation Impact* (RI) il cui dataset contiene 22 Paesi sviluppati e osservati nel periodo che va dal 1975 al 2007; misure di *Governance* (GOV), il cui dataset contiene 168 Paesi, sviluppati, in via di sviluppo e sottosviluppati, osservati dal 1996 al 2008; indicatori di libertà economica (LIB) il cui dataset contiene 61 Paesi, sviluppati, in via di sviluppo e sottosviluppati, osservati dal 1995 al 2007; infine, il *Product Market Regulation*, (PMR) contiene 34 Paesi sviluppati, osservati dal 1998 al 2008. Con le prime tre misure di regolamentazione (RI, GOV e LIB) è stato creato un panel data bilanciato, mentre per il PMR un panel data non bilanciato. L'analisi econometrica mediante modelli di tipo panel ha consentito di specificare alcuni modelli di crescita endogena con regolamentazione. Stimando i modelli econometrici così specificati sui dataset sono stati ottenuti risultati molto interessanti.

In particolare analizzando i 22 Paesi, appartenenti all'OECD, negli anni dal 1975 al 2007, gli effetti sulla crescita economica indotti dalla presenza di legislazione antitrust sono positivi e significativi. Questo risultato ci permette di confermare quanto detto in letteratura ovvero che l'introduzione di una regolamentazione antitrust in un mercato migliora la concorrenza e di conseguenza la crescita economica. Gli effetti indotti dall'introduzione nel modello econometrico

del relativo numero di anni in cui l'antitrust è presente in un Paese, sono significativi ma negativi. Ciò lascerebbe presupporre che più l'Autorità antitrust è presente (da più anni) in un Paese e più i suoi effetti sono negativi sulla crescita di un Paese.

Gli effetti indotti nel modello di crescita con regolamentazione dall'introduzione dell'indice di *governance* (GOV) sono significativi ma negativi. Se, dalla teoria sappiamo che ad un indicatore di *governance* più alto corrisponde un miglior governo e quindi una più elevata crescita economica, pertanto si potrebbe dire che ad un miglior indice corrisponde una peggiore performance economica.

Nell'ultimo modello gli effetti sulla crescita economica indotti dall'introduzione della variabile indipendenza delle Autorità (LIB) dal potere politico sono significativi e negativi, ciò a significare che più alto è il grado di intervento più bassa è la performance economica di un Paese. Quest'ultimo risultato contrasta con quanto affermato dalla letteratura economica ed in particolare da Gwartney e altri (1996) i quali sostengono che la libertà economica influenza positivamente la crescita economica.

In generale, con questo lavoro è possibile affermare che esiste un forte legame tra regolamentazione, *governance*, politiche antitrust e crescita economica. Invece non sono ancora ben chiari gli effetti sulla crescita economica dovuti alla presenza della regolamentazione, gli effetti sulla crescita economica indotti dall'introduzione dell'antitrust e dal numero di anni in cui l'antitrust è presente in un Paese sono significativamente positivi.

INTRODUZIONE: ISTITUZIONI, REGOLAMENTAZIONE ANTITRUST E GOVERNANCE

Il ruolo che le istituzioni assumono nella crescita economica ha riscosso molta attenzione, infatti, tra gli economisti istituzionalisti è molto acceso il dibattito circa l'impatto che le istituzioni possono avere sulla crescita economica (Matthew, 1986; North, 1990; Perotti, 1996; Hodgson, 1998; Olson, 1999). Anche i recenti contributi di teoria della crescita (Romer, 1986; Lucas, 1988), prendono in considerazione elementi quali i rendimenti crescenti, il capitale umano, le esternalità positive, le cui origini si trovano nelle relazioni economiche che si stabiliscono fra gli agenti, e quindi non è difficile risalire alle istituzioni (Fadda, 1999).

L'obiettivo della tesi è di comprendere in che misura un apparato di regolamentazione dei mercati che garantisca la concorrenza, un sistema ben definito di diritti di proprietà, le istituzioni politiche che riducano il rischio di conflitti sociali e che consentano la loro gestione, siano funzionali alla crescita economica di un Paese.

1. Istituzioni

L'importanza delle istituzioni nell'economia è accettata tra quasi tutti gli economisti (Solow, 1994; Lewis, 1966; Myrdal, 1957; Kuznets, 1955; Sen, 1981 e 1999; Hirschman, 1990). Tuttavia la definizione di istituzione e i suoi effetti sulla crescita non sono del tutto condivisi. Inoltre, l'istituzionalismo rimane troppo spesso fuori dall'analisi del paradigma economico neoclassico, dove, le proposizioni neoclassiche (perfetta informazione, assenza di costi di transazione, agenti razionali massimizzanti) impediscono qualsiasi riflessione (i) sulla definizione di istituzioni economiche, (ii) sul loro ruolo, (iii) sul perché della loro esistenza, (iii) sul loro contributo alla produttività, (iv) sulla loro efficienza e (v) sui meccanismi del cambiamento istituzionale. Di seguito concentrerò la mia attenzione su questi ultimi punti per poter meglio analizzare il ruolo e l'importanza delle istituzioni e della regolamentazione.

Il primo passo è fornire una breve descrizione o definizione del termine istituzione. La definizione di istituzioni economiche è alquanto controversa e si presta a diverse interpretazioni a seconda delle diverse scuole di pensiero economico e dei diversi approcci teorici. La più diffusa ed accettata è quella di Douglas North, il quale definisce le istituzioni come "una serie di regole o contratti stabiliti dall'uomo che strutturano l'interazione politica, economica e sociale, e che includono regole informali (sanzioni, usi e costumi, tradizioni, e norme sociali) e regole formali

(leggi, diritti di proprietà, codici)¹. In questa definizione, l'insieme di regole o contratti formali è più importante (anche se l'importanza delle regole informali non va minimizzata in quanto ogni regola formale deve essere in linea con esse).

In generale, le istituzioni economiche comprendono le istituzioni informali, intese come regole comportamentali, norme sociali, rapporti di fiducia tra gli agenti economici, costumi e routine. A fianco a queste ci sono le istituzioni formali, ovvero le organizzazioni, le leggi, e gli stessi agenti economici. Di seguito abbandonerò la distinzione tra istituzioni economiche formali ed informali, poiché entrambi sono variabili fondamentali nei processi di decisione degli agenti economici.

Nugent e Lin (1995, p.2037) definiscono le istituzioni: “...as a set of humanly devised behavioral rules that govern and shape the interactions of human beings, in part by helping them to form expectations of what other people will do”.

Le istituzioni informali sono l'insieme delle norme sociali, delle convenzioni, dei valori morali, delle credenze religiose, tradizioni e di altre norme comportamentali che si tramandano attraverso il tempo e sono sopravvissute durante la storia di una determinata società. Secondo una definizione di Svetozar Pejovich (1999, p.165): “*Informal institutions are the institutions, norms and rules which have passed the test of the historical time. They can be called Old Ethos or the Carriers of History...*”. Le istituzioni informali determinano il comportamento degli agenti e delle organizzazioni nel perseguimento dei loro obiettivi. Queste regole informali sono parte dell'evoluzione dinamica di una comunità ed eredità del suo patrimonio culturale. Esse si auto-rinforzano attraverso meccanismi di imitazione, tradizione ed insegnamento. Il processo di auto-rinforzamento (*self-reinforcing*) è favorito anche da alcune forme di sanzione sociale quali: l'appartenenza ad una comunità, la paura di espulsione da essa, la reputazione ed il timore di essere il solo a non rispettare le regole. In questo processo di *self-reinforcing* esiste una implicita minaccia molto vicina a quella che Solow (1994) chiama *Hobbesian Competition*: se le regole non sono rispettate da tutti si corre il rischio che le relazioni economiche e sociali divengano violente.

Knight (1992) definisce, innanzitutto, le istituzioni come un insieme di regole che strutturano l'interazione sociale in un determinato modo; secondariamente un insieme di *regole* si dicono istituzioni se la conoscenza di quelle regole è condivisa dai membri di una determinata

¹ North, D., (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.

comunità. In questo modo si escludono dalla definizione di istituzione le regole condivise solo da un determinato gruppo (per esempio una squadra di un determinato sport non condivide istituzioni ma regole di quel determinato gioco). Secondo una definizione di Fadda (2001) “le norme possono essere considerate istituzioni economiche in senso sostanziale soltanto se: sono effettivamente seguite in termini tali che la loro violazione venga effettivamente punita e corrispondono a modelli comportamentali prodotti dalla interazione di regole formali e di regole informali”. Seguendo lo stesso approccio, la distinzione tra istituzioni intese come “*rules*” e istituzioni intese come “*patterns*” deve essere sostituita con l’uso della nozione di “regole applicate” e di “modelli fattuali”, altrimenti, come Fadda (2001) testualmente afferma: “si cade in un mondo di equivoci sull’effettivo stato delle istituzioni economiche laddove si ha un cambiamento delle regole formali, ma una perseveranza di modelli comportamentali o viceversa un cambiamento dei modelli comportamentali in presenza di stabilità delle regole formali”.

Le regole o le istituzioni formali sono definite generalmente come la sfera della legge, con costituzioni, regolamenti e organizzazioni. C’è un collegamento diretto tra le istituzioni formali e la struttura politico-economica di una società. Alla base di tale struttura vi sono: la distribuzione dei diritti di proprietà, il sistema giudiziario, la *governance* ecc. Il processo di rinforzamento nella sfera delle istituzioni formali è garantito prevalentemente dal sistema legale. Le istituzioni amministrative ovvero le amministrazioni pubbliche e le agenzie di governo rientrano in questa categoria di istituzioni economiche oltre che alle organizzazioni quali camere di commercio, organizzazioni sindacali, agenzie di lavoro ecc.

La natura delle istituzioni economiche è duplice: da una parte esse influenzano il livello dello sviluppo economico; dall’altra parte lo sviluppo economico condiziona l’evoluzione e il cambiamento delle istituzioni (Nugent e Lin, 1995). Le istituzioni economiche variano da Paese a Paese, sono diverse nei diversi contesti sociali e non hanno, generalmente, un modello verso cui esse convergono, nel senso che in alcuni contesti alcune istituzioni possono essere presenti in altri no, ed anche laddove esse sono simili, non è detto che svolgano la stessa funzione o abbiano gli stessi effetti. A questo proposito gli esempi possono essere molteplici. I meccanismi, quali la possibilità da parte degli agenti economici di ottenere una licenza e di iniziare un’attività, in particolari tipi di mercati (il mercato dei taxi, o gli esercizi al dettaglio, ma anche le licenze per attività la cui concentrazione in una regione o in una determinata area geografica è molto alta), possono avere come l’effetto, in certe situazioni, di aumentare la rivalità tra gli operatori e quindi di innescare meccanismi di *hobbesian competition*, senza vantaggi per l’innovazione tecnologica e

quindi per la produttività, mentre in altri casi può incentivare la cooperazione tra gli agenti e creare delle reti di informazioni e dei sistemi di produzione maggiormente competitivi e più produttivi. In altre situazioni ancora si possono creare pratiche che incentivano la collaborazione inefficiente nel senso che gli agenti economici stipulano accordi di cartello per controllare i prezzi o costruiscono delle vere e proprie corporazioni di categoria per evitare l'entrata di nuove imprese nel mercato al fine di controllare maggiori quote di mercato senza grandi innovazioni. In altri, infine, la licenza o la concessione può generare fenomeni di *rent-seeking* nel senso che gli operatori già detentori di licenza per una determinata attività fanno lobbying sugli organi di governo al fine di evitare, attraverso la distribuzione di nuove licenze, che la loro rendita, o posizione di vantaggio, si riduca. Altri esempi di istituzioni economiche che non hanno gli stessi effetti sono quelle presentate da North (1990) il quale sostiene che le stesse costituzioni e leggi economiche elaborate nei Paesi dell'America latina sull'esempio della costituzione e delle leggi americane, non hanno avuto gli stessi effetti in termini economici e sociali (produzione, disoccupazione, povertà ecc.).

Il ruolo delle istituzioni economiche, dunque, non è univoco ed omogeneo per tutti i sistemi economici, in tutti i contesti storici e in tutti i Paesi. Esso dipende, fondamentalemente, dalla percezione delle istituzioni da parte della comunità di individui, dall'interazione che queste istituzioni hanno con gli agenti, dalla loro comprensione e dalla loro accettazione, dalle regole sociali vigenti nella comunità (le quali possono essere favorevoli o contrarie rispetto all'introduzione di nuove istituzioni economiche formali), e da altri numerosi fattori che caratterizzano il tessuto sociale di una determinata comunità dove quelle istituzioni agiscono.

E' importante chiarire che le istituzioni economiche non vanno intese come vincoli esterni che ostacolano i processi di crescita e che si riferiscono alla classica contrapposizione tra Stato e Mercato. Esse sono al contrario "... *il meccanismo di funzionamento dei processi economici, le modalità di realizzazione degli scambi*" (Fadda, 1999). Il funzionamento o meno delle istituzioni (nel senso di un contributo positivo ai fini dello sviluppo economico) dipende da fattori:

- di ordine sociale (la propensione al rischio, la mentalità imprenditoriale, la propensione al consumo di determinati prodotti, l'inclinazione verso le nuove tecnologie);
- di ordine culturale (il tipo di educazione ricevuta, i processi di apprendimento);
- di ordine storico (il periodo e il contesto storico).

Ogni Paese sceglie le istituzioni economiche che ritiene più appropriate per il proprio sistema economico, considerando che numerose differenze possono esistere all'interno del sistema economico stesso (Rodrik, 1999).

Dunque, diversi risultano essere i modelli di sviluppo scelti dai Paesi industrializzati e diverse sono spesso le performance economiche di quei Paesi. Questa diversità suggerisce l'esistenza di diversi assetti istituzionali e di diversi modelli di crescita alla base dei sistemi economici. Ad esempio, dopo la seconda guerra mondiale, Giappone e Germania hanno scelto diverse vie di sviluppo economico, elaborando un proprio modello di capitalismo, coerente con le istituzioni e la cultura del proprio Paese. Tuttavia, entrambi i Paesi hanno raggiunto alti livelli di PIL pro-capite e grande sviluppo economico. Allo stesso modo, i Paesi di nuova industrializzazione (quali ad esempio Taiwan o Corea del Sud) sperimentano propri modelli di sviluppo, sorretti da diverse istituzioni in combinazione tra loro (per esempio la rete tra banche e associazioni di imprese, gli aiuti di stato su investimenti strategici, i sussidi alle esportazioni ecc). Quindi, nonostante il fatto che molteplici possano essere le differenze in termini di istituzioni economiche (per esempio tra Germania e Regno Unito, o tra Taiwan e Hong Kong), le performance economiche sono molto incoraggianti, infatti, ognuno di questi Paesi ha raggiunto alti livelli di reddito pro-capite e un notevole sviluppo sociale, ognuno con il proprio modello istituzionale. A tal proposito, Rodrik (1999) afferma: *“The economies that have done well in the postwar period have all succeeded via their own particular brand of heterodox policies”*. Questo indica che non esistono istituzioni economiche omogenee, uguali ovunque e che hanno gli stessi effetti nei diversi Paesi e tra i diversi contesti storici.

Il ruolo delle istituzioni, fin qui sostenuto, permette di affermare che il funzionamento dei mercati necessita dell'azione di istituzioni, quali i diritti di proprietà e il rispetto dei contratti. Un sistema ben definito di diritti di proprietà, un apparato di regolamentazione dei mercati che garantisca la concorrenza, politiche pubbliche che supportino la coesione sociale, istituzioni politiche che riducono il rischio di conflitti sociali o consentano la loro gestione sono tutte istituzioni funzionali alla crescita economica di un Paese.

Gli economisti sono concordi nell'affermare che l'esistenza dei diritti di proprietà e delle istituzioni legali che consentono di assicurare tali diritti sono alla base della crescita economica. Esistono due potenziali pericoli da cui difendere i diritti di proprietà. Da un lato, gli investimenti: il capitale e il profitto devono essere difesi dal possibile furto da parte di altri agenti economici privati, ladri, aziende concorrenti che fanno spionaggio industriale. In questo caso, la difesa dei

diritti di proprietà rappresenta un bene pubblico che è offerto dallo Stato attraverso le leggi e la forza dell'ordine che fa tutelare le leggi. Lo stesso Stato, però, può attaccare i diritti di proprietà attraverso, ad esempio, le nazionalizzazioni. In tal caso, sono necessarie delle istituzioni, politiche, legali e giudiziarie, che consentano di limitare l'azione dell'esecutivo. Eppure la risposta alla domanda sulle origini di queste ed altri tipi di istituzioni non è univoca.

Diversi tipi di teorie analizzano le origini e lo sviluppo delle istituzioni, incluse quelle istituzioni non economiche così rilevanti per il funzionamento delle economie di mercato. Seguendo Rodrik e altri (2004), è possibile classificare queste teorie in tre categorie: teorie economiche, politiche e culturali o sociali². I tre gruppi di teorie si differenziano per le motivazioni alla base della nascita delle istituzioni. Secondo le teorie economiche le istituzioni sono state create in modo "efficiente", ogni qual volta il beneficio di crearle era superiore al costo di introdurle. Secondo le teorie politiche esse sono introdotte dalle persone al potere per consolidare il loro potere e per accumulare risorse. Secondo le teorie culturali infine, alcune società formano credenze o idee che possono portare ad istituzioni economicamente efficienti ("buone"), mentre altre no. Ovviamente, queste tre categorie non sono mutuamente esclusive.

Le teorie economiche ipotizzano che le istituzioni sono state create ogni qual volta il beneficio di crearle era superiore al costo di introdurle (Desmetz, 1967). Ad esempio, la difesa dei diritti di proprietà è introdotta quando il beneficio che arreca alla società è superiore al costo di introdurre un sistema di polizia. Questo filone suggerisce che, quando introdotte, le istituzioni sono efficienti. Il problema, quindi, non è la loro qualità, ma al massimo la loro assenza o incompletezza.

Le teorie politiche invece ipotizzano che le istituzioni (e le politiche) sono introdotte dalle persone al potere per consolidare il loro potere e per accumulare risorse. Per Marx, ad esempio, la società si divideva in classi sociali e le politiche (economiche) erano disegnate dalla classe sociale dominante. Le teorie politiche ritengono in generale che le istituzioni (e le politiche) sono determinate dai sovrani, dai burocrati, dai gruppi etnici e religiosi dominanti e dalle lobby.

Le teorie culturali sostengono che alcune società formano credenze o idee che possono portare ad istituzioni economicamente efficienti ("buone"), mentre altre no. Esempi di queste idee che possono tramutarsi in istituzioni sono la "fiducia negli altri", ovvero nelle persone sconosciute

² Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F., (2004). Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development, *Journal of Economic Growth*, Springer, vol. 9(2), pages 131-165, 06.

che può facilitare le azioni collettive, e dunque le istituzioni che portano alla creazione dei beni pubblici. Putnam (1993) sostiene ad esempio che la Chiesa Cattolica ha un impatto negativo sulla fiducia negli altri perché privilegia i legami di autorità verticale (le gerarchie) piuttosto che i legami orizzontali tra pari, a differenza della Chiesa Protestante, che tende ad avere effetti opposti.

Le origini legali determinano, un gran numero di istituzioni. La Porta e altri (1997, 1998) sostengono l'importanza dei sistemi legali nel determinare la nascita e la tipologia delle diverse istituzioni. Infatti, essi affermano l'importanza delle origini legali per capire le leggi che governano la protezione degli azionisti di minoranza nei confronti degli azionisti che detengono il controllo dell'impresa. Nei sistemi di *common law* c'è un più elevato grado di protezione. I sistemi legali di molti Paesi al mondo hanno origine dal sistema legale francese ed inglese. I sistemi legali che traggono origine dal sistema britannico appartengono alla tradizione della *common law*, mentre quelli nati sull'esempio francese appartengono alla tradizione della *civil* o *Roman law*. È noto che i due sistemi operano in maniera molto diversa. I sistemi napoleonici della *civil law* si basano su giudici di professione e codici legali rigorosamente scritti; mentre la *common law* utilizza giurie popolari e consente anche l'utilizzo di principi legali (e di sentenze) più ampi e meno codificati. È importante notare che queste due tipologie di sistemi legali hanno effetti molto diversi sulle condizioni e sugli aspetti economici e politici dei Paesi che li adottano. Confrontando i Paesi che hanno un livello di sviluppo economico simile, i Paesi con un sistema napoleonico o francese sono caratterizzati da un livello di regolamentazione più elevato, una minore difesa dei diritti di proprietà, più corruzione, governi meno efficienti e minori libertà politiche dei Paesi (tipicamente anglosassoni) con sistemi di *common law*³. La minor difesa dei diritti di proprietà è particolarmente evidente nella legislazione finanziaria e ha avuto importanti effetti anche sul limitato sviluppo dei mercati finanziari. Ma La Porta e altri (1997, 1998) mostrano anche altri effetti dei sistemi legali. I Paesi con sistemi politici di origine socialista, ad esempio, sono caratterizzati da un maggior intervento pubblico, che si traduce in una minore protezione dei diritti di proprietà, maggiori regolamentazioni, ma anche minor efficienza dello stato. Per quanto concerne gli effetti sociali, i Paesi con sistema politico socialista hanno in media un sistema di diritti politici peggiore degli altri. Queste evidenze sono in linea con la teoria politica che ipotizza un elevato intervento dello stato nell'economia, con un forte interesse al sociale.

³ La Porta, R., Lopez-de-Silanes F, Shleifer A., (2008). The economic consequences of legal origins, *Journal of Economic Literature* 46:285–332.

Un'interessante teoria sviluppata da Glaeser e Shleifer (2001) suggerisce che l'aspetto cruciale di un'istituzione è la capacità di resistere alla pressione esercitata da potenti individui (o lobby). Persone che hanno la possibilità di influenzare le istituzioni proveranno a farlo a loro vantaggio; per poter sopravvivere le istituzioni (si pensi alla difesa dei diritti di proprietà) devono essere in grado di controbilanciare queste pressioni. Il disegno delle istituzioni potrebbe quindi rispondere a diverse esigenze, a seconda del tipo di società (urbana o rurale) o del periodo. Questa semplice osservazione potrebbe aiutare a comprendere il diverso disegno e sviluppo del sistema legale in Inghilterra ed in Francia. Nel dodicesimo e tredicesimo secolo, quando i moderni sistemi legali di questi due Paesi hanno iniziato a prendere forma, l'Inghilterra era una società relativamente egualitaria e caratterizzata da scarse tensioni sociali, in cui la risoluzione delle dispute e delle contese poteva essere gestita in maniera più efficace a livello decentralizzato, poiché non esisteva un forte rischio che poteri forti potessero sovvertire, o semplicemente condizionare a loro favore, tali istituzioni. Da questo quadro è nato un sistema di *common law* basato su corti di giustizia indipendenti, sulle giurie popolari, e sul ricorso a principi di giustizia più ampi anche se non strettamente codificati. In Francia, una società percorsa da maggiori tensioni sociali e meno egualitaria, un sistema giudiziario locale correva il rischio di essere facile preda di forti gruppi di interesse (o di singoli individui). Un sistema centralizzato, che traeva origine e forza dal sovrano, era meglio attrezzato per controbilanciare i poteri forti. In questa società è nata la *civil law*, o forse sono stati riadattati alcuni aspetti già presenti nel sistema legale Romano, che privilegia l'uso di giudici professionali (che dipendono direttamente dell'apparato pubblico) a scapito delle giurie popolari (che hanno scarsa rilevanza) e che è caratterizzata dalla supervisione delle sentenze di primo grado da parte del giudizio dei giudici di grado superiore. Un aspetto particolarmente interessante da evidenziare è che i sistemi legali francese (e tedesco) di *civil law* e quello inglese di *common law* sono stati esportati alle colonie francesi ed inglesi. Stati Uniti, Canada, Australia, Nuova Zelanda e altri Paesi del Sudest asiatico e dell'Africa hanno adottato la *common law*. Mentre il sistema di *civil law* francese è stato esportato da Napoleone a molti dei Paesi europei conquistati, inclusi Spagna e Portogallo, e successivamente da tutti questi Paesi europei alla loro colonie in America Latina, Africa ed Asia.

Per riassumere questi risultati, è opportuno notare che emerge una forte diversità tra gli effetti che i sistemi socialisti, di *civil law* francese e di *common law* esercitano sulle istituzioni e sul loro ruolo economico e politico. I Paesi socialisti risultano quelli dotati di istituzioni meno aperte al mercato, seguiti dai Paesi di *civil law* francese, mentre i Paesi del *common law* sono più aperti verso il mercato.

Il corretto funzionamento dei mercati è spesso legato all'intervento dello Stato nel sistema economico. Lo Stato interviene direttamente nella vita dei vari attori economici e nelle loro interazioni disegnando le regole del gioco, regolando comportamenti e strutture dei mercati per risolvere problemi di fallimento dei mercati stessi (condizioni di monopolio naturale, presenza di esternalità e asimmetrie informative), per produrre servizi pubblici e beni meritori (quali l'istruzione obbligatoria e la conservazione dell'ambiente), per ridistribuire ricchezza qualora la distribuzione del reddito generata in maniera concorrenziale non sia socialmente accettabile. Questo apparato di regole è noto in letteratura come "regolazione economica"⁴. L'evoluzione economica e sociale e il progresso tecnico hanno messo in discussione i vincoli normativi imposti dalla regolazione all'attività d'impresa nei diversi settori. In molti casi, infatti, la regolazione è stata inefficace, inutilmente vincolante per lo svolgimento dell'attività economica e per il funzionamento dei meccanismi di mercato, producendo più costi dei benefici attesi, inducendo molti Paesi a riconsiderare il ruolo dello Stato nell'economia⁵.

Il funzionamento delle economie di mercato è analizzato con modelli economici che ipotizzano l'esistenza di istituzioni, non necessariamente economiche, che sono necessarie al funzionamento dei mercati, siano essi concorrenziali, oligopolistici o monopolistici. In assenza di queste istituzioni, i mercati cesserebbero di funzionare o sarebbero soggetti ad enormi inefficienze.

Come precedentemente anticipato, esempi tipici di istituzioni non-economiche che garantiscono il funzionamento dei mercati sono i diritti di proprietà e l'*enforcement* dei contratti. L'esistenza dei diritti di proprietà e la possibilità di far rispettare i contratti consente agli agenti economici che operano sul mercato di aver la ragionevole certezza che gli accordi presi saranno mantenuti, e non invece rinnegati, e che oltre al trasferimento dei beni (possesso) l'acquirente ne otterrà anche la proprietà. Affinché i mercati possano funzionare, è quindi necessario che esista un insieme di leggi, e dunque un legislatore, un apparato di controllo, o di polizia, ed anche un sistema giudiziario che conferisca certezza a queste leggi.

Secondo Rodrick (1999) le istituzioni che agiscono nell'ambito economico e che consentono ai mercati di funzionare sono cinque: i diritti di proprietà (e di controllo); le istituzioni che regolamentano i mercati, (l'antitrust); le istituzioni che consentono la stabilizzazione macroeconomica, (le banche centrali); le istituzioni che provvedono a fornire l'assicurazione

⁴ Cfr. OCSE, 1997; Commissione europea, 2004.

⁵ Cfr. Centro Studi Confindustria, 2002 per una rassegna.

sociale, la famiglia ma anche i sistemi di welfare; e le istituzioni, tipicamente politiche, che consentono la risoluzione pacifica delle controversie all'interno di un Paese, quali il sistema di leggi, le corti di giustizia, il Parlamento.

Nelle economie di mercato, la crescita economica è dovuta all'accumulazione dei fattori di produzione, capitale fisico e umano, all'aumento della forza lavoro e, in misura preponderante, dall'aumento della produttività legato all'utilizzo di tecnologia e processi produttivi più avanzati. Questi processi descrivono l'evoluzione delle economie di mercato fondate sull'esistenza di istituzioni, anche non-economiche, che svolgono un ruolo di supporto importante. La mancanza di tali istituzioni, o il loro cattivo funzionamento, costituisce un ostacolo agli investimenti, allo sviluppo delle capacità imprenditoriali e all'innovazione ovvero alla crescita economica. Alcuni economisti, tra cui North (1991), hanno enfatizzato l'importanza delle istituzioni legali, in particolar modo di un sistema giudiziario efficiente, e della burocrazia pubblica come alcune delle maggiori determinanti della crescita economica. Secondo North (1991), una scarsa affidabilità dei diritti di proprietà sul capitale fisico (impianti, macchinari, fabbriche), sui profitti e sui brevetti riduce gli incentivi e le opportunità ad investire, ad innovare e ad acquisire tecnologia avanzata dagli altri Paesi. Analogamente, l'esistenza di una burocrazia disonesta è spesso associata con la corruzione. La teoria economica ha lungamente dibattuto su quali siano gli effetti della corruzione sulla crescita economica. Mentre la corruzione ha effetti negativi, poiché costituisce uno spreco di risorse produttive che vengono distolte dagli investimenti ed allocate come trasferimento ai burocrati, nel caso di burocrazie molto rigide, la corruzione potrebbe, in teoria, consentire di facilitare i processi decisionali e dunque di aumentare la crescita attraverso il supporto della burocrazia (si pensi all'aumento del numero di permessi e brevetti concessi). Paolo Mauro (1998) mostra che esiste una correlazione negativa tra corruzione e crescita economica: Paesi con un più elevato indice di corruzione (quali: Zaire, Haiti, Indonesia) sperimentano un tasso di crescita più basso di Paesi poco corrotti (quali: Svizzera, Nuova Zelanda, Singapore). In questa ottica, le cinque istituzioni presentate da Rodrick (1999) possono svolgere un ruolo importante per aumentare il potenziale di crescita di un Paese, o per bloccarlo. I diritti di proprietà, e più in generale i sistemi giuridici e legali, consentono di creare uno status di certezza nell'economia che attribuisce credibilità ai contratti e agli scambi. La storia economica mostra che in assenza di questa certezza legale, gli scambi sarebbero limitati a gruppi di persone uniti da altri vincoli all'interno dei quali è possibile sostituire i sistemi legali con i vincoli della pressione sociale, religiosa o semplicemente con la forza. Le istituzioni economiche che regolamentano i mercati, l'autorità antitrust, e che lavorano alla stabilizzazione delle variabili macroeconomiche svolgono un chiaro ruolo rispettivamente negli

ambiti microeconomici (tipologia di mercati dove si svolgono gli scambi) e macroeconomici (andamento dell'inflazione) che, favorendo la stabilità economica e la concorrenza, crea le condizioni per una crescita economica sostenuta. Le istituzioni che si occupano di provvedere all'assicurazione sociale, contro i rischi economici quali ad esempio la povertà (soprattutto durante la vecchiaia), la disoccupazione, gli infortuni sul lavoro, e le istituzioni legali e politiche, contribuiscono alla creazione di una società più equa e meno soggetta a violenze sociali, rivolte, scioperi e, in alcuni casi, rivoluzioni e colpi di stato, che consente lo svolgimento delle attività economiche in un ambiente meno incerto dal punto di vista sociale (in termini economici riduce il rischio di Paese). Le istituzioni rappresentano quindi un elemento importante per il funzionamento delle economie di mercato. Risulta importante misurare la qualità di queste istituzioni, ovvero la loro performance nel favorire lo sviluppo economico. La visione più diffusa tra gli economisti è che le istituzioni "buone", da un punto di vista economico, sono quelle che limitano il grado di intervento dello stato nell'economia attraverso una forte protezione dei diritti di proprietà, scarse regolamentazioni nel mercato dei beni e del lavoro e un livello di imposizione fiscale basso. È importante sottolineare che le regolamentazioni, ad esempio quelle antitrust, possono essere funzionali ad aumentare il grado di competitività dei mercati, attraverso la limitazione di situazioni di monopolio o di oligopolio. Analogamente, elevati livelli di tassazione, possono consentire al governo di fornire più beni pubblici e di migliore qualità oppure maggiore assicurazione sociale. Altre misure della dimensione dello Stato, come il numero di imprese pubbliche e la dimensione dell'impiego pubblico tendono invece ad essere maggiormente indicative delle distorsioni introdotte dalla politica e del livello di redistribuzione. In fine, le istituzioni "buone" sono sicuramente efficienti. La loro performance può essere misurata anche dal livello di corruzione, di evasione fiscale e dai ritardi nella burocrazia.

2. Regolamentazione Antitrust

La tesi si concentra su un ambito particolare della regolamentazione, l'Antitrust, e sul suo legame con la crescita economica. Dal punto di vista statico, in regime di concorrenza perfetta, il benessere complessivo viene massimizzato e l'allocazione delle risorse di mercato soddisfa la condizione di ottimo paretiano. Tuttavia, dal punto di vista dinamico, le condizioni che massimizzano la crescita non sono le stesse dell'efficienza statica. Inoltre queste condizioni non sono sempre soddisfatte e, in particolare per l'efficienza statica, è frequente che il mercato non sia concorrenziale.

Gli economisti considerano un risultato consolidato che la concorrenza massimizzi il benessere sociale; Arrow (1962) mostra come la concorrenza sia anche la forma di mercato che

massimizza il tasso di innovazione tecnologica. La *public policy* deve pertanto tutelare la concorrenza, preservandola e limitando le distorsioni che essa possa soffrire, e questo è il compito dell'Antitrust; quando la concorrenza è impossibile, o essa porterebbe a risultati che non coincidono con il massimo benessere sociale, bisogna in qualche modo stimolarne gli effetti: questo è il compito della regolamentazione.

La teoria economica conferma quindi la distinzione tra questi due strumenti di *policy* che viene tracciata dalla teoria giuridica⁶, secondo la quale la tutela della concorrenza si basa su principi generali per difendere un interesse generale mentre la regolamentazione si basa su norme specifiche e settoriali. Anche per un economista, oltre che per un giurista, si conferma la primazia della tutela della concorrenza, sia sul piano dei principi sia dal punto di vista delle attività concrete: la regolazione è utile soltanto laddove la tutela della concorrenza non può arrivare; la regolazione è quindi un'attività utile ma residuale.

Se la distinzione tra regolamentazione e concorrenza è chiaramente definita a livello teorico, a livello pratico lo è però meno. L'Autorità antitrust impegnate in attività regolatorie e regolatori che si occupano di tutelare la concorrenza sono infatti casi relativamente frequenti, almeno nel nostro Paese. L'esistenza di questi casi non è però casuale: da un lato infatti essa risulta legata alla fragilità della divisione che dovrebbe esistere tra attività antitrust e attività di regolazione; dall'altro, riflette una inadeguata sistematizzazione dei confini operativi delle autorità di regolazione.

Prima di procedere è quindi necessario adottare una definizione di regolazione economica. Tra le molte definizioni di regolazione disponibili, Baldwin e altri (1998), ricordano che esistono tre definizioni di regolazione: una prima definizione, minimale, intesa come insieme di regole specifiche (*targeted rule*), una seconda definizione, intermedia, intesa come intervento dello Stato nell'economia con leggi e norme, ed infine una terza definizione, estesa, che intende la regolamentazione come qualsiasi meccanismo di controllo sociale eseguito da qualsiasi istituzione. Di seguito, utilizzo quella fornita da Baldwin e Cave (2000), poiché, a mio avviso, rappresenta la definizione più completa tra le diverse disponibili: la regolazione è un'attività che pone limiti a liberi comportamenti degli operatori economici che produrrebbero risultati socialmente indesiderabili; essa può anche rendere possibili o comunque facilitare l'ottenimento di risultati socialmente indesiderabili che non sarebbero stati conseguiti qualora i soggetti economici fossero stati lasciati liberi di operare. La regolamentazione consiste, quindi, in interventi amministrativi

⁶ Cassese S., (2000). Regolazione e concorrenza, in Tesauro-d'Alberti.

volti a definire e controllare l'operare degli agenti economici in un certo settore. L'ambito della regolamentazione pubblica di un settore di attività (servizi o industria) può comprendere, oltre ai prezzi o alle tariffe, le condizioni di accesso ad un'infrastruttura (per esempio le reti per la trasmissione dell'energia elettrica), l'entrata e l'uscita dal mercato, gli standard del servizio, la qualità del prodotto, i metodi di contabilità, il grado di informazione reso disponibile (per esempio la trasparenza dell'informazione nei mercati finanziari), l'accesso a risorse scarse razionate imperfettamente dai meccanismi di mercato, gli standard di salute e di sicurezza e gli effetti sull'ambiente.

L'ambito della regolazione include l'analisi dell'assetto istituzionale adottato per governare un mercato in cui l'emergere della concorrenza è difficilmente raggiungibile (o molto costoso). È difficile definire la portata della regolazione. Mentre il termine regolazione è spesso usato in riferimento a un insieme di regole, obiettivi e meccanismi imposti dal governo (generalmente attraverso un'agenzia indipendente) per regolare specifici e ben definiti aspetti dell'economia, parte della letteratura ha adottato una definizione più ampia, includendo ogni forma di intervento diretto dello Stato nell'attività economica. Da questo momento mi riferirò alla prima definizione (relativa a un approccio più settoriale). Anche se quella dell'intervento pubblico nell'economia è una questione discussa da tempo, la regolazione è emersa come branca di studio a sé stante all'interno delle scienze economiche durante gli anni Ottanta, quando furono scritti diversi fondamentali articoli volti ad analizzare gli strumenti regolatori più efficaci nel tutelare i consumatori e promuovere la concorrenza.

Il principale scopo della ricerca economica sulla regolazione è quello di giustificare e individuare le forme appropriate di intervento pubblico nell'economia (approccio normativo). Parte della letteratura sulla regolazione ha proposto un'analisi più positiva, cercando di spiegare perché in alcune circostanze si può osservare un mercato regolato (anche se non c'è ragione della sua esistenza secondo una prospettiva economica) o anche perché si osservano forme inefficienti di regolazione⁷. È risaputo che i mercati, secondo le classiche assunzioni di libertà d'ingresso, che includono perfetta informazione, bassi costi di accesso e mercati finanziari perfetti, convergono naturalmente verso una configurazione di concorrenza perfetta. In diversi casi, alcuni di questi

⁷ Questo secondo approccio è più frequente nei contributi delle scienze giuridiche e delle scienze politiche piuttosto che nella letteratura economica; tuttavia anche nell'ambito di quest'ultima, lo si può ritrovare in alcuni lavori, per esempio in quelli di Joskow, 1974, Williamson, 1976, Mackay *et altri*, 1987, Spil ler, 1990. Parte di questa letteratura, specialmente i contributi più recenti, riguarda i problemi della cattura del regolatore e le relazioni tra imprese e politici.

requisiti non sono pienamente soddisfatti: barriere naturali o legali e costi di struttura possono, per esempio, generare fallimenti di mercato, il che significa che i mercati non sono in grado di convergere verso un'efficiente allocazione delle risorse. La concorrenza è, dunque, un motore essenziale per l'efficienza⁸.

Una politica della concorrenza proattiva è finalizzata a:

- favorire un'attività economica dinamica, a promuovere un'ampia diffusione della conoscenza, a migliorare la situazione dei consumatori e a stimolare un processo efficace di ristrutturazione economica in tutto il mercato;
- eliminare gli ostacoli all'entrata e gli impedimenti ad una concorrenza efficace che causano gravi distorsioni della concorrenza.

La competitività misura la capacità di un'economia di creare efficacemente beni e servizi di valore in un mondo globalizzato, in modo da migliorare il tenore di vita e assicurare un livello elevato di occupazione. Tuttavia la concorrenza non è fine a sé stessa: è un processo di mercato essenziale che ricompensa le imprese che offrono prezzi più bassi, migliore qualità, nuovi prodotti ed una scelta più vasta. Mentre, da un lato, i governi ed il settore pubblico hanno un ruolo determinante e legittimo in numerose sfere dell'attività economica, l'esistenza di mercati concorrenziali assicura, dall'altro, che la gamma e la quantità di prodotti e di servizi che meglio soddisfano le necessità dei consumatori siano fabbricate al minimo costo possibile per la società. Un sistema di mercati che funziona bene, sia a monte che a valle, permette di ottenere un'allocazione efficiente delle risorse.

L'obiettivo essenziale delle norme antitrust è di assicurare che le imprese si facciano concorrenza anziché porre in atto pratiche collusive. Le intese ed altri accordi restrittivi distorcono l'allocazione delle risorse ed incoraggiano l'inefficienza. L'applicazione di queste norme impedisce inoltre alle imprese che occupano una posizione dominante di approfittarne, attuando pratiche commerciali anticoncorrenziali (ad esempio l'esclusione di concorrenti) per mantenere o rafforzare la loro posizione sul mercato. Allo stesso tempo, queste norme devono tenere conto della

⁸ La politica della concorrenza è comune a tutti i Paesi sviluppati ed è fra le politiche comunitarie che esercitano una maggiore influenza sull'andamento dell'economia europea. Essa costituisce, infatti, un elemento chiave di una politica coerente ed integrata mirante a promuovere la competitività delle industrie europee. Il nuovo quadro di regolamentazione della concorrenza, che è entrato in vigore il 1° maggio 2004, rafforza, inoltre, le basi per una politica della concorrenza proattiva.

distinzione tra gli accordi e le pratiche che sono nel loro complesso anticoncorrenziali e quelli i cui effetti favorevoli sulla concorrenza prevalgono sui problemi che pongono a tale riguardo.

Le concentrazioni possono permettere alle nuove entità che ne derivano di esercitare un potere di mercato o, più in generale, di falsare la concorrenza. Tuttavia possono anche rendere le imprese più efficienti, rafforzarne la competitività e consentire risparmi di costi di cui beneficiano anche i consumatori. Di conseguenza, il controllo delle concentrazioni appunta la propria attenzione su quel piccolo numero di concentrazioni che impediscono il mantenimento di una concorrenza efficace, prevedendo le misure correttive eventualmente necessarie per preservarla.

Gli aiuti di Stato possono costituire un ostacolo grave per la concorrenza. Quando sono utilizzati per salvare imprese in via di fallimento, gli aiuti di Stato possono seriamente falsare la concorrenza ed impedire la creazione di condizioni di parità nel mercato interno. Un controllo efficace degli aiuti di Stato, sulla base di criteri economici solidi, permette di evitare che queste misure falsino la concorrenza nel mercato interno. Nello stesso tempo le regole consentono una grande elasticità in relazione agli aiuti concepiti per rimediare ad autentiche carenze del mercato.

La politica della concorrenza contribuisce inoltre all'apertura dei settori monopolistici alla concorrenza (ad esempio le telecomunicazioni, l'energia ed i trasporti) ed in questo modo migliora la situazione dei consumatori oltre che sviluppare gli investimenti e l'innovazione. Essa incoraggia gli Stati membri a ridurre gli ostacoli all'entrata di tutti i settori regolamentati e rafforza il potere dei consumatori senza privarli dei vantaggi dei servizi d'interesse generale. La politica della concorrenza dovrebbe però anche affrontare il problema della protezione legislativa, ad esempio sotto forma di autorizzazione all'esercizio delle libere professioni, che indebolisce gli sforzi fatti per sostenere la concorrenza.

La politica della concorrenza, con gli strumenti dell'antitrust, del controllo delle concentrazioni, del controllo degli aiuti di Stato e delle misure di liberalizzazione, può non avere in tutte le circostanze un effetto diretto sulla competitività. Ciò dipende dalla capacità delle imprese di competere. Tuttavia un'applicazione maggiormente proattiva della politica della concorrenza, che ponga maggiormente l'accento sull'analisi economica delle strutture e dei comportamenti sul mercato, permetterà di rafforzare la produttività e la crescita economica, aumentando il tenore di vita dei cittadini.

I regolatori indipendenti sono al centro della regolamentazione della *governance* nelle economie liberalizzate. Infatti, la tipologia delle Autorità indipendenti maggiormente efficiente per l'applicazione della concorrenza è quell'Autorità che è quasi autonoma o indipendente dal governo, con forti poteri giudiziari e amministrativi per lo svolgimento di indagini e l'applicazione di sanzioni, e prevede la possibilità di ricorso ad un organo giudiziario superiore.

È generalmente accettato che le decisioni delle Autorità garanti della concorrenza dovrebbero basarsi su evidenze oggettive, che le Autorità dovrebbero mantenere un costante rispetto per i principi di mercato, e che il processo decisionale deve essere neutrale e trasparente. Questo perché i risultati di una buona politica sono garantiti solo se le decisioni da parte dell'Autorità garante della concorrenza non sono politicizzate, discriminatorie o attuate sulla base di obiettivi di gruppi di interesse. Questo ragionamento è tipicamente tradotto come un requisito per l'Autorità garante della concorrenza per essere isolato da indebite interferenze politiche. In termini pratici, esso implica una separazione di attuazione delle politiche del *policy maker*.

Il successo (o l'insuccesso) di ogni Autorità dipende in via preliminare dalla competenza e dall'indipendenza delle persone che la compongono, che a sua volta è funzione delle modalità con cui sono nominate, che riflettono la volontà politica di avere Autorità forti e indipendenti⁹.

La rivista *Global Competition Review* pubblica ogni anno un *rating* delle Autorità Antitrust dei Paesi che da più tempo ne dispongono. Non esprime un giudizio complessivo sugli effetti delle loro azioni nei rispettivi Paesi, ma riporta una valutazione sul loro funzionamento, per quanto riguarda l'attività di *law enforcement*. La valutazione si basa su un questionario sottoposto a un certo numero di soggetti che hanno interagito con l'Antitrust del loro Paese, mirante a mettere in luce:

- a) i poteri disponibili in base alla legge;
- b) l'indipendenza dell'Autorità;
- c) l'effettivo *enforcement* della legge;

⁹ In Italia sono previsti modi diversi di nomina per le tre Autorità, fatto che segnala un'evidente incertezza del disegno istituzionale. In tutti e tre i casi è presente il rischio di cattura politica delle Autorità. Il caso italiano è anomalo rispetto a quello dei Paesi in cui l'istituzione delle Autorità ha maggiore tradizione e solidità: normalmente si teme la cattura del regolatore da parte dei regolati, non dei politici. Questa peculiarità dipende dal fatto che nel sistema politico italiano i *policy maker* conservano ruoli di protezione e mediazione degli interessi economici, altrove risolti da meccanismi istituzionali più neutrali, tra cui il mercato e le Autorità indipendenti. Ogni passo verso un miglior funzionamento delle Autorità perde di significato se, a monte, esse sono governate dalla politica dei politici.

- d) il modo in cui l’Autorità ha adempiuto alcune funzioni (management, confidenzialità, comprensione dei problemi commerciali, ecc.);
- e) se l’Autorità si è mossa coerentemente con le esigenze dell’economia del Paese;
- f) la statura dell’Autorità rispetto alle Autorità di regolazione, alle agenzie internazionali e al pubblico.

Inoltre, alle singole Autorità sono state poste domande relative al loro budget, al livello del personale e alla focalizzazione degli interventi.

3. Governance

Il concetto di *governance*, assume diverse qualificazioni: “democratica”, “globale”, “multilivello”, “buona”, “sostenibile”. L’uso inflazionistico del concetto rischia tuttavia di renderlo poco utile e richiede una specificazione delle sue principali connotazioni e dei suoi ambiti di applicazione (denotazione). Circa gli ambiti, il concetto di *governance* è stato usato, come è noto, da studiosi di economia internazionale, giuristi di impresa (*corporate governance*), studiosi delle istituzioni europee, sociologi urbani. Qui si farà riferimento alla *governance* dei processi economici globali concentrando l’attenzione sui principi guida e le caratteristiche distintive della *governance* a più livelli e sui rapporti tra attori pubblici e privati e tra diversi livelli di governo (nazionale, sub-nazionale, sopra-nazionale). Il concetto di *governance* include quello di governo, e può essere considerato un insieme di meccanismi e processi, di natura sia formale che informale, mediante i quali un gruppo di attori giunge a prendere decisioni vincolanti e reciprocamente soddisfacenti al fine di gestire e regolare un ambito specifico di attività economiche e sociali.

La *governance* non fa riferimento solo al principio di autorità, ma anche a quelli di scambio e di solidarietà (cooperazione). L’Autorità può essere considerata il principio costitutivo dello stato e di altre forme pubbliche e private di governo e di burocrazia; lo scambio il principio costitutivo dei vari tipi di mercato, e la solidarietà cooperativa il principio costitutivo di varie forme di comunità, sia tradizionali come la famiglia sia moderne come i movimenti collettivi¹⁰. La *governance* sostenibile implica l’interazione tra questi tre differenti tipi di istituzioni e attori collettivi, che si equilibrano e si controllano reciprocamente. Il concetto di *governance* comporta la partecipazione attiva di attori non governativi, di mercato e di comunità, l’interazione delle diverse

¹⁰Martinelli A., (2003). Markets, Governments, Communities and Global Governance, in «International Sociology», vol.18, n. 2, pp. 291-324.

economie e società nazionali con l'economia e la società globale e un nuovo rapporto tra la sfera privata e la sfera pubblica¹¹. Pur essendo a volte impiegato come sinonimo di governo, esso appare più inclusivo, efficiente ed efficace nell'affrontare molte questioni del mondo globalizzato a cominciare da quelle economiche. Le caratteristiche essenziali della *governance* possono essere specificate partendo dalla sintesi proposta da Stoker (1998), per il quale essa è caratterizzata da responsabilità e confini non definiti e consiste in reti di attori istituzionali e non, semi-autonomi, mutualmente dipendenti e autogovernantesi, convinti che la capacità di prendere decisioni in merito ai problemi economici e sociali non risieda nel mero potere di comando di un governo¹².

Questa definizione va integrata, aggiungendo due altre dimensioni fondamentali. La prima fa riferimento al problema della legittimazione, la seconda al ruolo della cooperazione.

Per quanto riguarda la legittimazione, mentre il governo è considerato più o meno legittimo innanzitutto in base alla sua capacità di rispettare i requisiti essenziali del gioco democratico (stato di diritto, garanzie costituzionali, tutela dei diritti di cittadinanza, competizione elettorale tra almeno due partiti per ottenere il diritto a governare), la *governance* è più o meno democratica prima di tutto in base alla capacità di coinvolgere attori competenti e responsabili (tecno-burocrazie, rappresentanti di interessi collettivi) che sappiano conseguire gli obiettivi condivisi e render conto delle decisioni prese (*accountability*).

Nel primo caso si parla di *input democracy* (con una legittimazione elettorale diretta), nel senso che vanno accertate le condizioni affinché si possa svolgere correttamente la vita politica democratica, nel secondo si parla di *output democracy* (con una legittimazione ex-post), nel senso che vanno valutati i requisiti di responsabilità e trasparenza dei decisori.

La seconda dimensione riguarda la cooperazione e la comunicazione: a fronte della logica gerarchica e dell'organizzazione centralizzata del governo, la *governance* valorizza la cooperazione, il ruolo degli esperti e delle tecno-burocrazie, l'incisività e l'orientamento ai problemi. Secondo Wilkie (2007), la *governance* è l'attività di coordinamento delle comunicazioni al fine di conseguire obiettivi collettivi mediante la collaborazione¹³.

¹¹Martinelli A., (2008). *La democrazia globale*, Milano, Università Bocconi Editore.

¹²Stoker G., (1998). *Governance as theory: five propositions*, in «International Social Science Journal» vol. 50, n. 155, pp. 17–28.

¹³Willke H., (2007). *Smart Governance. Governing the Global Knowledge Society*, Frankfurt, Campus.

In quest'ottica assumono particolare rilievo la partnership pubblico-privato e la collaborazione tra attori governativi e non governativi, che non si limita al negoziato ma incoraggia anche gli attori non governativi a assumersi responsabilità nell'attuazione delle politiche pubbliche, in una logica di sussidiarietà.

È opportuno, inoltre, specificare le caratteristiche distintive e i principi fondamentali di azione della buona *governance*.

Le caratteristiche distintive di una buona *governance* sono (Martinelli A., 1998):

1. interazione orizzontale tra partecipanti senza distinzione tra pubblici e privati;
2. scambi regolari e iterati tra un insieme di attori allo stesso tempo autonomi e interdipendenti;
3. accesso garantito e selettivo al processo decisionale;
4. partecipanti organizzati, non singoli individui, ma rappresentanti di categorie di individui;
5. capacità di assumere e di mettere in atto decisioni vincolanti per tutti i partecipanti al processo decisionale (e possibilmente anche per chi non partecipa).

I principi fondamentali di azione sono la multidimensionalità, l'interdipendenza cooperativa, la sussidiarietà verticale o multilivello, la leadership responsabile, la capacità di innovare. Multidimensionalità significa ottenere dei risultati complessivi che siano soddisfacenti per tutti gli attori coinvolti, la *governance* deve combinare insieme ambiti diversi e relativamente autonomi di attività. Ad esempio, non è possibile affrontare la *governance* dello sviluppo economico se non si tiene conto anche delle politiche che combattono l'esclusione e mantengono la coesione sociale; allo stesso modo non ci si può occupare del problema delle infrastrutture senza tener presente la questione dell'ambiente e viceversa.

Un secondo principio fondamentale è quello dell'interdipendenza. Per ogni problema ci sono soggetti, gruppi, attori individuali e collettivi interessati a cercare soluzioni che siano reciprocamente soddisfacenti (e che portino a decisioni che siano poi messe in atto in maniera cooperativa, poiché ci vuole cooperazione anche durante la fase realizzativa). La *governance* pertanto è una buona *governance* solo se comporta forme d'interazione, cooperazione fra i diversi attori, i quali devono essere sufficientemente indipendenti l'uno dall'altro affinché nessuno possa imporre la propria volontà, ma anche sufficientemente interdipendenti gli uni con gli altri così da essere in qualche modo costretti a cercare soluzioni comuni. Si tratta di un criterio ispirato alla

riflessione intorno ai cosiddetti *stakeholder*: la *governance* deve essere multi *stakeholder*, nel senso che attori con interessi e valori diversi devono essere indotti a cooperare volontariamente in un contesto di regole condivise e di pesi e contrappesi.

Il terzo principio di azione si riferisce alla sussidiarietà verticale o multilivello oltre che a quella orizzontale.

La sussidiarietà verticale parte dal presupposto secondo cui i problemi possono essere trattati a diversi livelli, a seconda della loro natura: il livello dei governi nazionali (che continuano a essere gli attori fondamentali nella formazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche), il livello delle organizzazioni inter-governative (sistema Onu, *World Trade Organization* e simili), il livello delle unioni sovranazionali come l'Unione europea e delle altre istituzioni di cooperazione regionale (Nafta, Mercosur, Apec, ecc.), il livello transnazionale delle imprese, delle Ngos, dei movimenti, delle diaspore etniche e degli altri attori della società civile globale, e il livello subnazionale dei governi e delle comunità locali. Diverse reti di attori con competenze e giurisdizioni sovrapposte regolano e integrano l'economia mondiale a diversi livelli, definendo insieme diversi di diritti e obblighi. In un contesto di tal genere, un'azione di *governance* risulta efficace solo se riconosce il livello ottimale al quale affrontare il problema in questione, costruendo coalizioni a geometria variabile capaci di superare gli ostacoli che si frappongono alla decisione e non dimenticando comunque che, ovunque possibile, le questioni vanno gestite al livello più prossimo al cittadino, a meno che non possano essere gestite in modo più efficace a un livello superiore (secondo appunto il principio di sussidiarietà).

Il quarto principio fondamentale di azione è, come si è detto, quello della leadership responsabile: all'interno della pluralità di attori, forme di cooperazione e modalità di composizione degli interessi sopra descritta, occorre infatti che vi sia un attore che si assuma la responsabilità della leadership. La *governance* deve operare "all'ombra" di un'autorità di governo. Qualsiasi processo di *governance*, se non può contare sulla minaccia di sanzioni nei confronti di chi viola gli accordi, è un processo di *governance* che non funziona. Se bisogna porre attenzione alla cooperazione e alla pari dignità fra gli *stakeholder* coinvolti, si deve al tempo stesso affermare la necessità di una leadership, che guidi il processo decisionale e garantisca l'applicazione di norme che inducano al rispetto delle decisioni assunte (non solo in termini di sanzioni, ma ancor più di incentivi, grazie ai quali i vari attori possano riconoscere che comportarsi in modo virtuoso fa parte dei loro interessi). Affermare che la *governance* sostenibile richiede la cooperazione multilaterale di una pluralità di attori diversi non significa dunque negare che tale cooperazione implica anche che

un attore, non sempre lo stesso, prenda la guida nella definizione dell'agenda e nella formazione, attuazione e valutazione delle politiche.

L'*accountability* è particolarmente importante nella *governance* economica globale, poiché questa, non esistendo un governo mondiale, comporta interazioni strategiche tra una pluralità di attori che non sono ordinati gerarchicamente e non sono autorizzati dal consenso generale, ma si legittimano l'un l'altro e decidono in modo trasparente, aiutati da mass media autonomi e da una pubblica opinione indipendente.

Infine, la *governance* sostenibile funziona soltanto se promuove l'innovazione, ossia se non si limita a dare risposte tradizionali a problemi che sono, necessariamente, problemi nuovi, ma se al contrario sperimenta, naturalmente con la consapevolezza che l'innovatore ha sempre di fronte a sé un cammino difficile.

Se queste caratteristiche sono presenti e questi principi sono rispettati, la *governance* sostenibile contribuisce in modo significativo a migliorare la qualità del processo decisionale, in primo luogo sviluppando la possibilità di accordi grazie alla discussione ragionata della democrazia deliberativa, in secondo luogo, generando livelli elevati di fiducia tra i partecipanti e, infine, superando una dimensione di breve periodo nel calcolo costi/benefici degli attori dal momento che sacrifici e perdite presenti possono essere compensate da attendibili benefici futuri.

Lo scopo di questa tesi è di analizzare la relazione di lungo periodo esistente tra crescita economica e regolamentazione, e gli effetti della regolamentazione antitrust sulla crescita economica attraverso la stima econometrica di modelli di crescita in cui risultino inseriti anche indicatori di concorrenza e di potere di mercato.

La tesi è così strutturata. Il primo capitolo contiene l'analisi della letteratura, teorica ed empirica, sulla relazione tra le istituzioni, la regolamentazione, la *governance*, e la crescita economica. Nell'ambito dell'analisi economica, ho cercato di delineare il ruolo delle istituzioni nell'economia, il cambiamento istituzionale, e il legame tra istituzioni e la crescita economica. La letteratura teorica analizza la teoria della crescita, in particolare mi sono soffermata sui tentativi di inserire nei modelli teorici della crescita indicatori di regolamentazione, sottolineando, da un lato gli effetti delle istituzioni economiche nella crescita e dall'altro gli effetti delle istituzioni nonché gli effetti della *governance* sulla crescita economica. Nell'ambito della letteratura empirica, ho analizzato il ruolo e gli effetti delle istituzioni nel processo di crescita delle economie (a partire dai

lavori di Knack e Keefer (1995), Mauro (1995) fino ai più recenti lavori di Acemoglu et altri (2001, 2002), Easterly e Levine (2003), Dollar e Kraay (2003) e Rodrik et altri (2004). Knack e Keefer (1995)) evidenziando, inoltre, i principali punti critici della letteratura con l'obiettivo di fornire giustificazioni per la strategia di stima utilizzata nel mio studio. Questi problemi riguardano in genere i dati (disponibilità, affidabilità e comparabilità) e la metodologia (analisi cross section e panel data).

Il secondo capitolo contiene l'inquadramento generale dell'analisi giuridica ovvero l'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) sulla concorrenza. In particolare, il capitolo dedicato all'AIR contiene l'evoluzione dell'analisi d'impatto sulla regolamentazione partendo dalle origini. Inoltre, ho studiato le applicazioni dell'AIR in ambito nazionale, europeo e internazionale. Vengono analizzati gli strumenti di valutazione, gli obiettivi dell'AIR e le sue caratteristiche. Mi sono concentrata, in particolare, sul problema dell'AIR nelle Autorità indipendenti, ovvero nell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Agcm), sulle sue linee guida e sulle funzioni implicite ed esplicite dell'Antitrust per rispondere alla principale domanda di ricerca della tesi: analizzare l'effetto della regolamentazione antitrust sulla crescita economica.

Il terzo capitolo contiene l'analisi dettagliata delle misure di regolamentazione, di *governance* e le misure antitrust più comunemente utilizzate nei modelli empirici, e presento alcuni dei problemi di stima che possono sorgere quando si utilizzano queste misure. Sottolineo, inoltre, i punti di forza e di debolezza degli indicatori utilizzati nella letteratura empirica. Il capitolo contiene la banca dati originale realizzata per analizzare la relazione tra le politiche antitrust e la crescita economica. Sulla base della letteratura empirica, abbiamo individuato le variabili maggiormente studiate e abbiamo costruito un dataset che va dal 1960 al 2009 e contiene 211 Paesi del mondo.

Il capitolo quattro contiene l'analisi descrittiva dell'intera banca dati che raccoglie le principali variabili economiche e tutte le variabili relative alla regolamentazione, all'antitrust, all'indipendenza delle Autorità e alla *governance*. Il capitolo contiene, inoltre, tutti i problemi che ho dovuto affrontare; infatti, in tema di regolamentazione e *governance*, le questioni di stima e il problema di trovare una misura di governo adeguata per l'analisi empirica sono cruciali. Mi sono soffermata, inoltre, sulle metodologie di stima più utilizzate in letteratura, e ho cercato di implementare una metodologia poco utilizzata in tema di regolamentazione in letteratura (panel data dinamici) cercando di implementare tutti gli indicatori contenuti nella banca dati.

CAPITOLO 1: ANALISI ECONOMICA DELLA REGOLAMENTAZIONE

Negli ultimi due decenni è stata sviluppata una grande quantità di lavori teorici ed empirici sulla relazione tra le istituzioni, la regolamentazione e in generale la *governance*, e la crescita economica. In questa sezione, ho brevemente passato in rassegna i principali studi teorici ed i risultati degli studi empirici.

La teoria della crescita classica sottolinea il ruolo del capitale umano (Lucas (1988)), della diffusione tecnologica (Barro e Sala-i-Martin (1997)), delle infrastrutture pubbliche (Barro (1990)) e degli incentivi all'innovazione (Romer (1990)), invece, la teoria della crescita che tiene conto delle istituzioni, (Nord e Thomas (1973), Acemoglu e altri (2005)) sostiene che le istituzioni sono una delle cause fondamentali che differenziano i Paesi in termini di crescita economica.

La recente letteratura sulla crescita considera le istituzioni come uno dei motori della crescita economica (Chong e Calderón, 2000; Acemoglu e altri, 2001; Rodrik e altri, 2004; Tebaldi e Elmslie, 2008). Tuttavia, gli economisti che studiano la crescita affrontano ancora enormi problemi e limitazioni in termini di modellazione delle istituzioni nell'ambito teorico della crescita economica. Sala-i-Martin (2002) sostiene: “[w]e are still in the early stages when it comes to incorporating institutions into our growth theories”¹⁴. Altri importanti contributi teorici in termini di istituzioni all'interno dei modelli di crescita di lungo periodo sono stati forniti da Huang e Xu (1999), Fedderke (2001), Gradstein (2002 e 2004), e Tebaldi e Elmslie (2008).

Di seguito passeremo in rassegna alcuni interessanti modelli della recente letteratura economica istituzionalista per spiegare il fondamentale nesso tra istituzioni e crescita economica; infatti la letteratura economica istituzionalista risulta ricca di studi, (Shotter, 1981; North, 1990; Knight, 1992; Perotti 1996; Keefer e Knack, 1997).

1. Modelli teorici di crescita economica

Nell'ambito della teoria della crescita esogena, il modello neoclassico sviluppato da Solow (1956), Cass (1965) e Koopmans (1965) rappresenta il modello di riferimento. Esso è basato sull'ipotesi di concorrenza perfetta nei mercati dei beni e dei fattori con rendimenti di scala costanti e decrescenti nei singoli fattori. Gli elementi che caratterizzano la crescita economica, in questo modello, sono

¹⁴ Sala-i-Martin, X., (2002). 15 Years of New Growth Economics: What Have We Learnt?, *Central Bank of Chile*, Working Paper 172 pag. 18.

rappresentati dalla dinamica demografica e dal progresso tecnico. Entrambe le fonti di crescita sono esogene, cioè il modello non spiega né la crescita della popolazione, né lo sviluppo della tecnologia. Non vi è quindi spazio per l'intervento dell'operatore pubblico al fine di sostenere il processo di crescita di un'economia. Al contrario, un intervento pubblico realizzato attraverso l'introduzione o l'aumento della spesa pubblica provoca una riduzione del benessere sociale. Il modello neoclassico, preannuncia la convergenza nei livelli di reddito pro-capite. Le regioni in ritardo di sviluppo sono povere a causa della loro limitata disponibilità di capitale fisico in rapporto alla dotazione di lavoro. Per convergere, esse devono risparmiare ed investire in modo da innalzare il rapporto capitale/lavoro verso i livelli delle regioni più ricche, ma questo processo può richiedere anche molto tempo.

I modelli di crescita endogena superano le ipotesi neoclassiche di concorrenza perfetta e rendimenti costanti di scala, mettendo in evidenza un procedimento grazie al quale si generano economie di scala nella produzione evitando i rendimenti decrescenti nei singoli fattori, consentendo tassi di crescita costanti di lungo periodo determinati in maniera endogena. In particolare, grazie all'esistenza di esternalità nel processo produttivo, si garantisce uno sviluppo economico sostenuto.

Le esternalità possono essere generate da:

1) l'investimento cumulato in capitale fisico ed il conseguente aumento di capacità tecnologiche cumulate nel tempo (Romer, 1986);

2) i beni ed i servizi pubblici produttivi (ad esempio, le infrastrutture) che entrano come input nella funzione di produzione delle imprese private (Barro, 1990);

3) le infrastrutture dedicate allo sviluppo del sistema finanziario e volte al miglioramento dell'efficienza allocativa dei fattori di produzione ed allo stimolo del risparmio attraverso una maggiore accumulazione del capitale (King e Levine, 1993 e Levine 2004);

4) l'investimento in capitale umano, che migliora la produttività fisica del lavoro che può avvenire sia attraverso l'istruzione scolastica (Lucas, 1988), sia tramite l'esperienza sul lavoro (Mauro e Carmeci, 2004);

5) l'investimento in ricerca e sviluppo volto a favorire l'innovazione tecnologica ed a migliorare la produttività fisica di tutti i fattori (Romer, 1990; Helpman e Grossman, 1991).

Nei modelli di crescita endogena, diversamente che nel modello di Solow, esiste ampio spazio per un intervento delle autorità pubbliche finalizzato al sostegno della crescita economica attraverso stimoli al settore privato (nella forma, ad esempio, di sussidi che riducano il costo unitario del capitale o di sussidi all'investimento in formazione o alla ricerca e sviluppo) affinché il settore privato sia spinto ad investire in misura maggiore di quanto non sarebbe intenzionato a fare in condizioni di concorrenza perfetta.

E' importante inoltre riconoscere che le esternalità legate al processo di accumulazione fattoriale non agiscono uniformemente nel tempo e nello spazio. I loro effetti possono, infatti, essere caratterizzati dalla presenza di soglie, per cui le esternalità giocano un ruolo importante per la crescita nei limiti di certi valori critici, mentre non hanno nessuna rilevanza al di fuori di tali limiti (Azariadis e Drezen, 1990). Si generano quindi non linearità nel comportamento di crescita, che possono dar luogo ad equilibri multipli.

1. I modelli di crescita esogena ed endogena a confronto

Il principale problema del nesso tra istituzioni e crescita sta nella possibilità di misurare la qualità e l'influenza delle istituzioni. Gli studi degli economisti che presenterò di seguito sono stati selezionati cercando di tenere in considerazione non solo la loro coerenza empirica e teorica ma anche per la necessità di rappresentare i diversi filoni e linee di ricerca che, nell'ambito del panorama istituzionalista, cercano di risolvere questo importante problema di misurazione.

Il modello neoclassico di crescita esogena, assumendo l'esistenza di rendimenti decrescenti di capitale e lavoro, prevede la convergenza nei livelli di reddito dei Paesi: le economie che si trovano sotto il livello di *steady-state* possono crescere più velocemente di quelli che hanno già raggiunto il loro livello di *steady-state*, giustificando così la presunzione che i Paesi con un reddito più basso raggiungeranno i Paesi con un reddito più alto. Al contrario, il modello di crescita endogena caratterizzato da rendimenti crescenti del capitale fisico e umano, considera la forte possibilità che i Paesi più poveri rimangano con redditi pro-capite inferiore rispetto ai Paesi più ricchi; come sostiene Lucas (1988) essi rimarranno "*permanently below an initially better endowed economies*". La teoria neoclassica della crescita esogena ci spingerebbe a pensare che i Paesi più poveri, dotati di meno capitale, dovrebbero crescere più rapidamente dei Paesi più ricchi, dotati di maggiore capitale; mentre la teoria della crescita endogena ci spingerebbe a credere che le esternalità positive che intervengono con i maggiori stock di capitale, o i più alti livelli di investimento, generando costi decrescenti nelle economie più avanzate, maggiormente dotati di capitale, dovrebbero crescere più velocemente di quelli dotati di meno capitale. Tuttavia né la teoria

della crescita esogena né quella endogena riescono a rispondere al perché alcuni Paesi in via di sviluppo sono rimasti più poveri e i loro livelli di crescita continuano a divergere dai Paesi più ricchi, mentre altri Paesi sono cresciuti ad un tasso di crescita più veloce dei Paesi sviluppati (Olson *et alri*, 1998).

Alcune delle moderne teorie istituzionaliste, spiegano le differenze dei redditi tra i Paesi, come determinate prevalentemente, dalla qualità delle istituzioni e dalle capacità di *governance*. Tre modelli che si collocano in questa direzione:

- il primo è quello di Olson *et alri*, (1998) che elaborano un modello in base al quale si spiega come le buone capacità di *governance* e di qualità istituzionale condizionino la crescita economica e determinino le differenze tra gli *output* dei Paesi.

- il secondo modello è quello di Rodrik (1999) il quale sostiene che i Paesi che crescono di più sono quelli che riescono a mitigare i conflitti sociali tramite istituzioni appropriate.

- il terzo è quello di Jones e Hall (1998), che allo stesso modo di Olson *et alri*, (1998) elaborano un modello in base al quale la “*Social Infrastructure*” (le istituzioni) e le politiche del governo determinano il livello di produttività “residuale” e, conseguentemente, le differenze di *output* tra Paesi.

2. L'economia come processo istituzionale

Nell'economia istituzionale si possono distinguere tre approcci diversi. Il primo approccio è quello della Vecchia Economia Istituzionale¹⁵ (in inglese *Old Institutional Economics*, OIE). La OIE rifiuta il concetto di individualismo metodologico ed il concetto di individuo razionale che massimizza la propria utilità, enfatizza, invece, il ruolo delle abitudini, delle regole comportamentali e delle norme sociali come base dell'azione degli agenti. L'OIE sviluppa un concetto alternativo di comportamento economico che trova le sue origini proprio nelle istituzioni. Le istituzioni sono le regole secondo le quali le imprese ed i consumatori rispettivamente soddisfano e non massimizzano il loro profitto e la loro utilità. Secondo quest'approccio parleremo di “*institutions matter*”. Le istituzioni non sono necessariamente create per essere socialmente ed economicamente efficienti (in senso paretiano); al contrario esse sono create per servire e preservare gli interessi di alcuni gruppi sociali e per creare nuove istituzioni. Pertanto, le istituzioni

¹⁵ Ci riferiamo principalmente a Thorstein Veblen, John Commons e Wesley Mitchel, e più recentemente a Geoffrey Hodgson.

possono definirsi “efficienti” fin tanto che esse permettano il raggiungimento degli obiettivi per i quali originariamente sono state create.

Il secondo approccio appartiene alla Nuova Economia Istituzionale (NEI). Libecap (1998) ritiene che *“the new institutional economics retains its general attachment to neoclassical economics with its emphasis on individual maximization and marginal analysis, but with attention to transaction costs, information problems, and bounded rationality.”*¹⁶ Secondo Douglass C. North (1990, p.6), uno dei maggiori rappresentanti di questa scuola, *“the institutions (...) represent the way through which the several economics face the market failures.”* North rigetta l’assunzione di istituzione efficiente in senso paretiano ed accentua il ruolo vitale dei gruppi di potere, delle *lobbies* sugli accordi istituzionali, avvicinandosi in questo alla OIE. Il ruolo più importante delle istituzioni, nella visione di North, è quello di ridurre l’incertezza in modo da determinare una solida struttura di relazioni sociali. Tuttavia, diversamente dalla OIE, per North, le istituzioni si dicono efficienti se esse riducono i costi di transazione.

Inoltre, esiste un terzo approccio che è quello della teoria neoclassica pura. Nel paradigma più ortodosso della teoria neoclassica non esiste nessun meccanismo istituzionale diverso dall’allocazione del mercato. La sola istituzione ammessa è il mercato dove i prezzi sono determinati. Questa allocazione non coinvolge regole di equità, norme o comportamenti, e le istituzioni sono esogene, o meglio, non sono considerate nell’analisi economica. Nella teoria neoclassica, con ipotesi di informazione e concorrenza perfetta, il sistema allocativo delle risorse e dei beni è guidato dal prezzo (*price-guided*) ed i costi di transazione sono pari a zero. Pertanto, le istituzioni (a parte il mercato) non sono utili né efficienti in alcun senso, al contrario esse possono ostacolare le performance economiche. Inoltre, rispetto all’origine delle organizzazioni e delle imprese, esse sono il frutto di un processo di massimizzazione vincolata: nel lungo periodo le organizzazioni emergono spontaneamente in virtù del principio della concorrenza e dell’ottimizzazione vincolata. Nel breve periodo sono un dato, un ulteriore vincolo ai processi di massimizzazione degli agenti.

Nei seguenti due paragrafi presenteremo una rassegna della letteratura economica attinente alle istituzioni nel paradigma della OIE e della NEI e successivamente al cambiamento istituzionale.

¹⁶ Libecap G., (1998). The New Institutional Economics and economic development, *Working Paper*, International Centre for Economic Research, Torino pag. 4.

3. La Vecchia Economia Istituzionalista

Nel modello dell'economia istituzionalista della *Old Institutional Economics*, le scelte razionali sono sostituite dalle abitudini, prodotte dalle norme e accettate dai comportamenti. In questo caso, le abitudini, le credenze, le scelte, sono il prodotto di un adattamento evolutivo verso le nuove circostanze. Un cambiamento nei valori e nei sistemi di credenze causa una lenta evoluzione delle abitudini degli individui e conseguentemente nelle loro scelte. Nell'approccio della "*Old Institutional Economics*", il legame tra istituzioni e abitudini è immediato. Hamilton (1932) evidenzia chiaramente questo legame: "*Institution is a way of thought or action of some prevalence and permanence, which is embedded in the habits of a group or the customs of a people*"¹⁷. Allo stesso modo, Wesley Mitchell (1950) afferma che: "*[i]nstitutions is merely a convenient term for more important among the widely prevalent, highly standardised social habits*"¹⁸.

Gli economisti appena citati, insieme ad altri, iniziarono un dibattito in America, negli anni 1920 e 1930, criticando il paradigma neoclassico che non spiegava, a loro avviso, come le decisioni economiche potessero essere prese, nei diversi posti e nel tempo né tanto meno l'evoluzione dell'economia. Tuttavia, bisogna dire che le radici di queste posizioni critiche si possono ritrovare nella Scuola Storica Tedesca ("*German Historical School*") che proponeva un'alternativa sia alla teoria classica che alla teoria neoclassica, sviluppando un approccio eclettico ed interdisciplinare, basato sul materialismo storico e sulla geografia economica.

L'elemento importante che caratterizza il pensiero della vecchia economia istituzionalista, e che la distingue dalla NEI, è che le istituzioni non servono solo a spiegare le preferenze sulle cui basi si potrebbe poi applicare lo stesso il processo di massimizzazione della teoria neoclassica. Al contrario, le istituzioni, nell'apparato teorico della vecchia economia istituzionalista, aboliscono il meccanismo di massimizzazione, al quale sostituiscono quello istituzionale, in funzione del quale gli agenti agiscono. Le loro scelte sono determinate da regole ormai standardizzate, vincoli istituzionali, rapporti di fiducia, particolari relazioni, dentro una cornice istituzionale indipendente dai meccanismi di massimizzazione dell'utilità attesa. Solow, tuttavia, definisce il mercato del lavoro: "*as a social institution*" in cui il fattore lavoro non può essere considerato alla stessa stregua

¹⁷ Hamilton W., (1932). Institutions, in Encyclopaedia of the Social Sciences, Eds.: Seligman and Johnson, vol. 8, New York, pag. 84.

¹⁸ Mitchell W., (1950). The prospects of Economics, reprinted edition, in The Backward Art of Spending Money and Other Essay, New York, pag. 373.

di un bene o di un prodotto comprato o venduto al mercato come se si trattasse di “carciofi o di pesce”. (Solow, 1994, p.3).

La concorrenza, nel pensiero dei vecchi istituzionalisti, così come in quello degli economisti classici (Smith, Ricardo, Marx) è comunque limitata da regole e istituzioni umane. L’agente economico, nel quadro teorico della Vecchia Economia Istituzionalista, tende a raggiungere una posizione di soddisfazione dei propri obiettivi piuttosto che di massimizzazione. In questo contesto, quindi le istituzioni determinano tutte le relazioni economiche degli individui indipendentemente dai processi di razionalità e di massimizzazione.

Gli economisti che fanno riferimento al Vecchio Istituzionalismo sono numerosi; Karl Polany (1944), afferma che il mercato è incastonato in altre istituzioni sociali, e per questo esso viene promosso, creato o perfino disegnato da forze e istituzioni sociali; Scott (1987, p. 499) definisce le istituzioni come: “*relatively enduring systems of social beliefs and socially organized practices associated with varying functional arenas within social systems....*”; così come Foster (1981, p.907) che molto semplicemente definisce le istituzioni come “[p]rescribed patterns of correlated behaviours”. Friedland e Alford (1987), sottolineano la centralità delle istituzioni nel definire i valori sociali. Essi ritengono che le sfere istituzionali sono differenziate e sono associate con diversi sistemi di credenze e convinzioni. Queste sfere istituzionali e sistemi di credenze e convinzioni sono cruciali per definire i valori e quindi il repertorio dei comportamenti possibili per gli individui.

La maggioranza della “*Old Institutional School*” si troverebbe pronta a sottoscrivere l’affermazione di un “vecchio istituzionalista” contemporaneo, Neale (1988, p.230) il quale sostiene che la cultura di un Paese e le sue istituzioni, definiscono ciò che è permesso e ciò che è vietato fare, definiscono ciò che è giusto e ciò che è sbagliato, ciò che è perseguibile e ciò che deve essere evitato, dando quindi regole certe al comportamento degli agenti, e fornendo loro opportunità e limiti.

Hodgson (1998) dà una definizione di istituzioni sostenendo che le scelte degli agenti economici dipendono dalle istituzioni, le quali a loro volta sono prodotte dalle abitudini e dalle routine indipendentemente dal fatto che queste possano essere o meno razionali. Le istituzioni così formate si trasmettono poi ai membri di una stessa comunità secondo i valori proprio di quella comunità. La ripetizione delle regole è resa possibile dall’interazione sociale tra gli agenti economici. Ora, le sanzioni o gli incentivi contro la mancata ripetizione di determinate regole può

avere natura sociale (reputazione, fiducia, paura dell'esclusione, appartenenza ad un determinato gruppo) oppure natura legale (essenzialmente gli strumenti giuridici dello Stato). Naturalmente queste due forme di sanzioni o incentivi possono coesistere. Secondo l'impostazione *dell'Old institutionalism*, l'imitazione e l'emulazione dei comportamenti porta verso la diffusione e l'emergenza o verso un processo di auto-rinforzamento (*self-reinforcing*) delle istituzioni. Le istituzioni standardizzano i comportamenti e aiutano a trasmettere le stesse abitudini ai nuovi membri di un determinato gruppo o comunità. In questo senso le istituzioni sono "catturate" dal concetto di Azioni Collettive, che possono essere sia le istituzioni amministrative che le organizzazioni quali sindacati o associazioni di industriali, fino ad arrivare ai gruppi di pressione e famiglie. Nel pensiero di Commons (1934, p.69) il concetto di azioni collettive è immediatamente connesso con la definizione di istituzione. Le istituzioni sono il prodotto delle azioni collettive "[w]e may define an institution as Collective Action in control, liberation and expansion of individual action"¹⁹. Queste azioni collettive influenzano in modo determinante le scelte e per questa via tutte le relazioni economiche degli individui²⁰. Dal punto di vista di Commons, in ultima analisi, le relazioni economiche tra gli agenti e la distribuzione dei beni, dipendono dal modo in cui le azioni collettive condizionano le azioni individuali tra gli agenti.

La definizione e l'importanza che si dà alle istituzioni economiche ha un impatto considerevole sulla costruzione dei modelli teorici dell'economia, con importanti implicazioni sulle politiche economiche. Le politiche economiche adottate potrebbero essere molto diverse se fossero prese in base ad un determinato modello teorico piuttosto che ad un altro. La posizione vecchio istituzionalista riflette la diversità delle istituzioni da Paese a Paese, nei diversi contesti storico-sociali. Di conseguenza le decisioni di politica economica dovrebbero essere coerenti con quel determinato contesto, funzionali alle istituzioni economiche prevalenti, e adeguate alle capacità cognitive, di apprendimento e di reazione degli agenti economici di quel sistema. Al contrario, non viene suggerita alcuna indicazione di politica economica generale e uguale per tutti i Paesi, proprio perché le istituzioni, da Paese a Paese, e nelle diverse economie, non sono le stesse, e anche ove le istituzioni formali possano essere simili, i comportamenti degli agenti, e quindi le istituzioni informali, differiscono. Le politiche economiche sono quindi, contesto dipendenti, dipendono dai

¹⁹ Le azioni collettive, secondo Commons sono "*ranges all the way from social customs to the many organised Going Concerns*". Inoltre, Commons (1934) si riferisce alle azioni collettive come a delle abitudini sociali, a delle leggi, o a dei modelli di condotta che una società approva o sanziona, creando quindi degli incentivi o dei disincentivi per determinate regole e quindi per l'affermazione di istituzioni.

²⁰ Chamberlain N. W., (1963). *The Institutional Economics of Commons*", in *Institutional Economics, Lectures* (edit by) J. Dorfman, C. Ayres, N. Chamberlain, S. Kuznets, R. Gordon, University of California Press.

modelli di decisione degli agenti e dalle regole di fondo e quindi dal sistema di valori alla base di questi modelli, che possono essere di volta in volta differenti, proprio perché determinati, in circolo, dal contesto sociale ed ambientale. Questo stravolge l'approccio neoclassico di scelte razionali dell'agente massimizzante che permetta il raggruppamento di variabili e la costruzione di modelli generali che possano poi suggerire politiche economiche standard per tutti i contesti.

4. La Nuova Economia Istituzionale

Nella “*New Institutional Economics*” (Nuova Economia Istituzionale, NEI), le istituzioni, concepite come norme, comportamenti ed abitudini, non sono sostituiti delle scelte razionali, al contrario creano abitudini in base ai quali poi effettuare le scelte razionali.

Secondo l'analisi proposta da Williamson (1981) l'impianto analitico dei costi di transazione, affiancherebbe quello tradizionale neoclassico, verso il quale vige un rapporto di complementarità. Il concetto dell'individualismo metodologico continua a giocare un ruolo cruciale in questo approccio. Di conseguenza, la Nuova Economia Istituzionale (così come l'economia neoclassica) può continuare ad usare l'agente rappresentativo razionale o semi-razionale nella sua struttura teorica (Hodgson 1993). In effetti, questo concetto si riferisce a quella posizione metodologica secondo la quale ogni proposizione che riguarda gruppi e aggregati può essere ricondotta a singole proposizioni. In altre parole, i termini collettivi sono esplicitamente definiti attraverso termini individuali, dove il prodotto è trattato come la somma delle singole parti. In questo modo è legittimo nonché possibile ragionare in termini di aggregati economici considerando l'agente rappresentativo. Tuttavia, anche nella visione della NEI, le norme e i comportamenti vincolano, in qualche misura, le scelte razionali. Tra gli economisti neoistituzionalisti, spesso troviamo molteplici definizioni di istituzioni che comprendono norme, comportamenti ed abitudini (istituzioni informali).

L'origine NEI si fa risalire a Coase (1937) che, con il suo articolo, “*The Nature of the Firm*”, segna l'origine di questa nuova scuola di pensiero. Coase spiega che dal momento in cui la produttività dei sistemi economici dipende dalla specializzazione, e la specializzazione non è possibile senza lo scambio, allora più bassi saranno i costi di scambio, maggiore sarà la specializzazione e maggiore sarà la produttività del sistema economico, - “*...but the costs of exchange depend on the institutions of a country: its legal system, its political system its social system, its educational system, its culture, and so on*”. (Coase, 1998, p. 73). Coase introduce nell'analisi economica, per la prima volta, il concetto di costi di transazione. Egli sostiene che l'uso del mercato ha un costo, e definisce l'impresa come un'istituzione centralizzata e retta da principi

gerarchici alternativa al mercato, cui si ricorre quando i costi di transazione di mercato diventano troppo alti. Coase, inoltre, riconduce il problema delle esternalità negative a un'imperfetta allocazione dei diritti di proprietà. Le conseguenze negative delle esternalità, lungi dal costituire una giustificazione dell'intervento dello Stato, possono essere corrette per mezzo dello stesso meccanismo di mercato, purché le parti coinvolte siano in grado di contrattare liberamente i loro diritti di proprietà (Coase, 1960). Secondo il teorema di Coase, infatti, solo in assenza di costi di transazioni la teoria economica neoclassica può produrre risultati allocativi ottimali (pareto-efficienti). Coase dimostra che se gli agenti economici sono nelle condizioni di negoziare l'uno con l'altro, e quindi se esiste una distribuzione certa dei diritti di proprietà, le esternalità negative possono essere eliminate e alla fine si raggiungerà un'allocazione ottimale delle risorse. L'assunzione di costi di transazione pari a zero permette di raggiungere una soluzione pareto ottimale. La conclusione è che se si abbandona l'assunzione di zero costi di transazione, la teoria microeconomica neoclassica ha bisogno di essere rivista, perché non raggiungerebbe la pareto-ottimalità. Infatti, i costi di transazione in realtà non sono zero. Pertanto, Coase, pur ampliando la struttura microeconomia neoclassica, propone, attraverso il supporto dell'economia dei costi di transazioni, un istituzionalismo le cui basi teoriche sono comunque neoclassiche. In questo approccio le istituzioni vengono semplificate a costi di transazione, infatti in assenza di costi di transazione le istituzioni non sarebbero rilevanti (Matthew, 1986).

Il termine "*New Institutional Economics*" fu coniato da Oliver Williamson, per differenziarla dalla "*Old Institutional Economics*" di Commons, Veblen e Mitchell, "...*what distinguishes the NIE from earlier (and some contemporary) work on institutions is that institutions are susceptible to analysis. Older-style institutional economics was content to critique orthodoxy and collapsed for failure to advance a positive research agenda.*" (Williamson, 1998, p.75). Williamson inoltre sostiene che il campo di analisi della NIE diventa tanto più vasto quanto più essa si concentra sulle attività delle organizzazioni, sui rapporti contrattuali delle imprese, e conseguentemente sull'estensione della definizione dei costi di transazione. Il pensiero di Williamson si concentra innanzitutto sulle transazioni come unità di analisi e da qui elabora una teoria dei costi di transazione che emergono essenzialmente da un comportamento umano caratterizzato da:

- limiti informativi e cognitivi;
- opportunismo (intenzione di trarre beneficio a spese altrui e con l'inganno per raggiungere i propri obiettivi);

- presenza di specificità nelle risorse destinate ad attivare le transazioni.

L'economia dei costi di transazione, ha il vantaggio, secondo Williamson (1992), di descrivere la realtà umana nel modo in cui veramente la conosciamo, con agenti con razionalità limitata.

Molti anni dopo che *"The Nature of the Firm"* fu pubblicata, Douglass North (1990) fornì una definizione di istituzione leggermente diversa da quelle in uso nella NIE, esse venivano considerate come *"the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction"*. Qui, le istituzioni sono mezzi attraverso i quali si riduce l'incertezza nelle relazioni economiche. Questo tipo di definizione, generalmente, non è in contrasto con la definizione della vecchia economia istituzionalista. Infatti, North, viene talvolta considerato una sorte di ponte tra il Vecchio Istituzionalismo e il Nuovo Istituzionalismo²¹. L'approccio istituzionalista di North è infatti vicino a quello della OIE quando egli afferma che le istituzioni non devono essere necessariamente efficienti *"[i]nstitutions are not necessarily or even usually created to be socially efficient; rather they, or at least the formal rules, are created to serve the interests of those with the bargaining power to devise new rules"* (North, 1990, p. 16).

Ciò che avvicina North alla OIE è il fatto che egli lega esplicitamente teoria economica e relazioni sociali con l'analisi economica. Questo significa che, sulla scia della OIE, i vari gruppi di potere possono avere un ruolo nella creazione e nel cambiamento delle regole, secondo quelli che sono i loro interessi - *"Rulers devised property rights in their own interests and transactions costs resulted in typically inefficient property rights prevailing"* (North 1990, p.7). Inoltre, l'informazione imperfetta, la razionalità limitata degli agenti, differenti sorti di asimmetrie informative, possono causare un aumento nei costi di transazione. In questo contesto le istituzioni riducono l'incertezza e danno maggiore stabilità alle relazioni economiche. Nell'opinione di North le istituzioni possono abbassare i costi di transazione ma possono anche alzarlo. Quindi, in ultima analisi, le istituzioni determinano i costi di transazione che fanno parte dei costi di produzione, e quindi condizionano le *performance* dell'economia. Tuttavia, e qui North si allontana dalla posizione vecchio istituzionalista, le istituzioni si dicono inefficienti, quando non sono più atte a minimizzare i costi di transazione. Come afferma Fadda (1999) la teoria neoclassica ha tentato un aggiornamento, involgendo nel proprio modello economico anche i costi di transazione insieme ai costi di

²¹ Groenewegen J., Kershtolt F., Nagelkerke A., (1995). On Integrating New and Old Institutionalism: Douglass North Building Bridges, *Journal of Economic Issues*, vol. XXIX, n.2, pp 467-475.

produzione. Di conseguenza le istituzioni entrerebbero nel modello perché influenzano i costi di transazione. La minimizzazione dei costi di transazione permetterebbe anche una selezione delle istituzioni più efficienti oltre a garantire ancora soluzioni pareto-ottimali. Le istituzioni economiche non sono rappresentate esclusivamente dai costi di transazione, ma sono norme e regole formali ed informali che regolano scambi, relazioni, rapporti di fiducia, modelli comportamentali, accesso e distribuzione delle risorse, processi di apprendimento, soluzione dei problemi, incentivi e disincentivi, premi e sanzioni, e così via. Inoltre, così come osserva Hodgson (1993), la teoria economica deve spiegare le scelte economiche fatte dagli individui, da agenti collettivi o organizzazioni. Le azioni sono determinate o influenzate dalle istituzioni, quindi gli individui e le istituzioni sono elementi fondamentali e strategici delle scelte. Quando uno di questi due elementi non è spiegato per semplificare o per impossibilità o per qualsiasi altra ragione, allora la teoria economica delle scelte risulta incompleta.

5. Il cambiamento istituzionale

Molti economisti istituzionalisti hanno cercato di spiegare quale potrebbe essere l'origine delle istituzioni economiche. Tuttavia, questo campo della ricerca economica rimane non completamente spiegato. Hamilton (1932, p.84) affermava: “[a]n institution has no origin apart from its development.” In altre parole è difficile, o secondo alcuni è impossibile, trovare particolari origini di una specifica istituzione.

Matzner (1993) argomenta, che ci sono specifiche ragioni economiche che influenzano la nascita delle istituzioni nelle società industriali moderne:

- le istituzioni riducono l'incertezza, rendono stabili i rapporti, creano regole e linguaggi universali in base ai quali i singoli agenti possono operare al riparo di eventuali instabilità legate a singoli individui o eventi: fare prestiti, investire, vendere e comprare, il tutto all'interno della certezza del diritto e delle istituzioni;
 - le istituzioni contribuiscono a rendere accessibile ed a decifrare la grande quantità grezza di informazioni che circolano in un sistema economico;
 - la velocità delle transazioni ha aumentato la volatilità dei prezzi e ridotto la pianificazione.
- In questo caso, alcuni vincoli istituzionali potrebbero essere auspicabili per ridurre le speculazioni di breve periodo.

- Infine le istituzioni si dimostrano essere necessarie per offrire educazione, formazione e ricerca, elementi cruciali per le *performance* dell'economia.

Tuttavia, l'attenzione degli economisti istituzionalisti si è spostata sul cambiamento istituzionale e sull'evoluzione delle istituzioni piuttosto che sulle origini delle istituzioni economiche. Lo studio del cambiamento istituzionale²², si contestualizza nel concetto di evoluzione dell'economia (Hogdson, 1998), in cui le istituzioni, l'interazione dei comportamenti tra gli agenti economici, e il progresso tecnologico hanno uno specifico significato ed un ruolo fondamentale.

Le teorie istituzionali che cercano di spiegare il cambiamento istituzionale basandosi su concorrenza e mercato, come meccanismi di selezione, sono diretti discendenti della tesi della mano invisibile di Smith. Il mercato selezionerebbe le forme di organizzazione economiche più efficienti (in senso paretiano) attraverso l'adattamento del comportamento massimizzanti degli agenti (Knight, 1992). Al contrario, le teorie in cui l'interazione, la natura umana dei comportamenti degli agenti, il rapporto con il mondo esterno e le reazioni ad esso, giocano il principale ruolo nel cambiamento istituzionale, fanno riferimento alla tradizione vecchio istituzionalista. North (1990) spiega come le differenze nelle *performance* economiche potrebbero essere fortemente influenzate dal modo in cui le istituzioni economiche evolvono, in un determinato periodo storico ed in un dato contesto sociale. L'evoluzione istituzionale dipende da specifici fattori, quali le leggi introdotte ma anche la storia di tale Paese, i valori e le tradizioni prevalenti, i quali a loro volta danno uno specifico contesto al cambiamento istituzionale e caratterizzano le istituzioni del Paese. Perciò, il percorso evolutivo delle istituzioni economiche può essere molto diverso da Paese a Paese dal momento in cui esso non viene determinato solo sulla base di regole formali introdotte e costituzioni. Quindi le istituzioni economiche (formali ed informali) condizionano la crescita economica del Paese.

6. Un'interpretazione del cambiamento istituzionale

Per spiegare come le istituzioni economiche condizionano la crescita, presento di seguito una rassegna sul cambiamento istituzionale.

Seguendo il paradigma della Vecchia Economia Istituzionalista, descrivo il processo di cambiamento istituzionale attraverso quattro linee direttive generali, ognuna delle quali, si ipotizza,

²² Ci riferiamo invece al cambiamento istituzionale quando osserviamo in un dato momento il ricambio delle istituzioni economiche.

sia promossa da un fattore scatenante diverso: la tecnologia, la legge (*by design*), i valori, e le rivoluzioni:

1) La tecnologia implica il cambiamento delle istituzioni informali (valori, norme ecc.) nonché formali (leggi, organizzazioni ecc.) per ottenere nuovi comportamenti ed abitudini.

2) La legge (*by design*) implica un cambiamento formale, l'assunzione di nuovi comportamenti ed abitudini e quindi un cambiamento informale.

3) Il cambiamento nei valori implica nuovi comportamenti ed abitudini nonché il cambiamento informale e quello formale.

4) La rivoluzione implica un cambiamento formale e un cambiamento informale.

Naturalmente, il passaggio dal cambiamento formale al cambiamento informale (e l'inverso) non è immediato. Durante questo processo, una forte interazione tra istituzioni, norme e valori potrebbe intercorrere e il cambiamento istituzionale potrebbe essere ostacolato da una certa inerzia. Il meccanismo dell'inerzia che ostacola l'immediata e lineare evoluzione delle istituzioni è giustificato dal fatto che le nuove istituzioni, affinché possano essere considerate tali, hanno bisogno di essere interiorizzate, accettate e ripetute dal comportamento degli agenti (Knight, 1992), i quali sono condizionati, e spesso dipendenti, dalle norme, regole e istituzioni precedenti.

La prima ipotesi di cambiamento sembra essere supportata dall'idea di Veblen (1919) di cambi cumulati (*cumulative change*). Il cambiamento comincia con le scoperte e le innovazioni tecnologiche, le quali alterano le abitudini e i comportamenti di una comunità, i quali modificano leggi e regolamenti, che causano, a loro volta, successivi cambi tecnologici e maggiore predisposizione alle innovazioni successive. Dunque, secondo Veblen, il cambiamento istituzionale muove dall'innovazione tecnologica. Tuttavia, l'idea di Veblen di *cumulative change* è anche la base del cambiamento formale ed informale delle istituzioni. Questo perché, argomenta Veblen, l'innovazione tecnologica modifica le abitudini, attraverso un cambiamento diretto ed indiretto nella struttura istituzionale formale.

Rispetto alla seconda ipotesi di cambiamento, “[a]n institution does not stand alone. It fits into a system of institutions, so changing institutions means that the rules of other institutions must adapt and so change” (Neale 1988, p.245). Le istituzioni, infatti, stanno in una mutua relazione funzionale tra di loro. Questo può essere ben osservato nel cambiamento delle istituzioni formali e

come questo cambiamento condiziona il comportamento e le abitudini delle persone. In altre parole, il cambiamento formale delle istituzioni può causare cambiamenti nella struttura istituzionale concepita come un insieme di norme, valori ed abitudini. Il cambiamento di determinate istituzioni condiziona il comportamento e le abitudini degli agenti in altri settori facendoli adattare alle nuove regole.

La terza ipotesi di cambiamento istituzionale muove dal cambiamento nei valori (Fadda, 2002). Il cambiamento nei valori è una condizione sufficiente per creare un cambiamento nelle istituzioni, ma, come Fadda (2002) argomenta, tale cambiamento non è una condizione necessaria poiché si potrebbe avere un cambiamento nelle istituzioni a valori invariati. Infatti, si potrebbe avere un cambiamento istituzionale *by design* perfino se i valori delle persone, in un dato settore, rimangono gli stessi. Al contrario, alcuni comportamenti, sebbene non formalizzati dalla legge, possono essere pratiche accettate e quindi norme appartenenti alla struttura dei valori delle persone, almeno fintantoché essi credano in tali valori. Dunque, i valori alla base di queste istituzioni informali, possono scatenare un processo di cambiamento istituzionale o propendere per il rafforzamento di un determinato assetto istituzionale.

Secondo la quarta ipotesi, infine, il cambiamento può scaturire da una rivoluzione. In particolare, il cambiamento istituzionale può emergere dal mutamento nelle relazioni di potere tra i gruppi sociali, da radicali trasformazioni nella ripartizione del potere nelle organizzazioni, da drammatici cambiamenti nel sistema politico ed economico dello Stato. Uno di questi eventi sarà in grado di cambiare la struttura formale di una società, ma non il comportamento delle persone nell'immediato. Infatti, le regole informali seguiranno le precedenti norme ed i modelli di comportamento prevalenti fino a quel momento, ciò a dispetto di un grave rischio di incoerenza con la nuova struttura istituzionale formale, confusione istituzionale degli agenti economici, e incertezza nelle relazioni economiche e sociali. I vecchi vincoli informali saranno ancora presenti e persistenti. All'inizio, l'inerzia di adattamento alle nuove regole del gioco e la dipendenza dei comportamenti degli agenti dalle vecchie regole, secondo il principio di *path dependency*, condiziona la stessa evoluzione istituzionale.

Il risultato finale del cambiamento istituzionale non sarà pertanto determinato solo dalla trasformazione istituzionale formale, ma dipenderà anche dalla interazione della sfera di istituzioni informali con quella formale e dai vecchi comportamenti e valori persistenti.

2. La regolamentazione economica

Non vi è in letteratura una definizione univoca del termine regolamentazione economica. Nella sua accezione più ampia, “un tentativo da parte dello stato di utilizzare i propri poteri per indirizzare la condotta [...] dei soggetti non governativi” (Stigler 1981, p. 73), la regolamentazione viene a coincidere quasi interamente con la politica economica²³. In un’accezione più limitata, per regolamentazione si intende quel campo di azione dei pubblici poteri che consiste nello stabilire e far rispettare regole cui gli agenti devono attenersi e che concernono le caratteristiche delle transazioni e influenzano l’assetto dei mercati²⁴. Per riprendere la classificazione delle funzioni dello Stato proposta da Musgrave (1959), la funzione di stabilizzazione macroeconomica, quella allocativa e quella redistributiva, la regolazione così intesa attiene specificamente alla funzione allocativa.

All’interno dell’accezione di regolazione, vanno distinte due tipologie di intervento. La prima, che possiamo indicare col termine di regolamentazione *erga omnes*, consiste nell’attività con cui i pubblici poteri dettano le regole di base del funzionamento dei mercati: da quelle più generali che presiedono all’attribuzione dei diritti di proprietà e disciplinano le transazioni di mercato (ossia appunto il passaggio da un soggetto all’altro dei diritti di proprietà) e che derivano dall’attività legislativa nel campo del diritto civile e commerciale, a quelle che attengono a specifiche esigenze di disciplina di alcuni mercati ma che hanno comunque valore indistintamente nei confronti di tutti coloro che su quei mercati operano o hanno intenzione di operare, come nel caso delle autorizzazioni e delle licenze a esercitare una determinata attività o come nel caso dei coefficienti patrimoniali imposti alle banche dall’organo di vigilanza o ancora l’imposizione di vincoli circa sicurezza sul lavoro o emissioni inquinanti²⁵. Si tratta di forme di regolazione dell’attività economica che rispondono, o dovrebbero rispondere, a obiettivi di carattere assolutamente generale, come la tutela della volontarietà e della trasparenza degli scambi, il rispetto di requisiti di

²³ In questa definizione, infatti, la regolazione finisce per includere “*most of public finance, large parts of monetary and financial economics and international trade, large sectors of labor economics, agricultural and land economics, and welfare economics*” (Stigler 1981, p. 73).

²⁴ E’ questa, per esempio, l’accezione di regolazione con cui si apre il manuale di Marzi–Prosperetti–Putzu (2001), anche se poi gli autori generalizzano anch’essi intendendo per regolazione “le diverse forme di intervento pubblico destinate ad incidere sul comportamento degli agenti e conseguentemente sul meccanismo allocativo del mercato.” (p. 18).

²⁵ Con riferimento a questi ultimi, spesso ricompresi sotto il termine di regolazione sociale, Viscusi–Harrington–Vernon (2005) sottolineano le ricadute sulle modalità con cui operano i mercati cosicché possiamo qui ricomprenderli sotto il termine di regolazione economica.

affidabilità del fornitore di un servizio e di qualità minima del servizio stesso, il rispetto di standard sanitari, la stabilità del sistema di transazioni di mercato. La seconda tipologia di regolazione riguarda la definizione di condizioni e vincoli che vengono imposti a una specifica impresa che opera in condizioni monopolistiche o perché gestisce un monopolio naturale o perché le è stata affidata in esclusiva un'attività sottoposta a obblighi di servizio pubblico. Le condizioni e i vincoli che riguardano per esempio il livello e la dinamica delle tariffe, nonché la qualità e la quantità del servizio erogato. Quest'ultima naturalmente non può che costituire il quadro generale, la precondizione essenziale, entro cui si dipanano anche i rapporti di regolazione diretta tra Autorità pubblica e impresa regolata nel caso dei monopoli naturali o degli affidamenti in esclusiva.

1. Teoria della regolamentazione

Una definizione di regolazione è quella di Newbery: “la regolazione deve essere disegnata al fine di massimizzare il benessere sociale” (Newbery 1999, p. 136). E' una definizione che si colloca all'interno della teoria normativa della politica economica secondo la quale l'autorità pubblica è assunta come entità benevolente che, in relazione a una funzione del benessere sociale, interviene per correggere i fallimenti del mercato (monopoli naturali, esternalità e beni pubblici, informazione incompleta e asimmetrica) e avvicinare l'economia alla frontiera dell'efficienza paretiana, nonché correggerne i risultati distributivi in base ai giudizi di valore incorporati nella funzione del benessere sociale²⁶. La prima critica a questo approccio trae spunto dal teorema di impossibilità di Arrow (1951), che mostra come non sia possibile aggregare attraverso il voto le preferenze individuali in un sistema di preferenze sociali. Ma, il teorema, se implica che non è possibile risolvere tutti i problemi di scelta sociale in modo non controverso attraverso meccanismi di voto, non mina necessariamente l'utilità del concetto di benessere sociale come riflesso di giudizi etici e non di preferenze individuali²⁷.

A questa impostazione, prevalente fino agli anni settanta del secolo scorso, si è contrapposto l'approccio positivo che rifiuta di concepire lo Stato come un fattore esogeno, e nello specifico come un'entità benevolente che abbia come obiettivo il benessere sociale. La teoria positiva della regolazione si collega con il filone di studi della *Public Choice*, sviluppatosi a partire dagli anni settanta²⁸: le scelte pubbliche vanno ricondotte a comportamenti di massimizzazione delle funzioni

²⁶ Per una ricostruzione del passaggio dalla “vecchia” alla “nuova” economia del benessere, cfr. Petretto (1987), cap. 1 e Acocella (2006), parte I.

²⁷ Cfr. l'ampia trattazione del tema in Sen (1986).

²⁸ Cfr. per esempio Buchanan (1976) e Mueller (1979).

obiettivo private dei decisori pubblici stessi, che operano nell'ambito di rapporti di delega (dagli elettori ai politici, dai politici ai burocrati) cui, negli sviluppi successivi di questo filone, sono stati applicati gli schemi di tipo principale-agente in condizioni di asimmetria informativa. Su questo impianto si è sviluppata la teoria del "fallimento del non mercato": anche in presenza di fallimenti del mercato non è affatto detto che l'intervento pubblico possa fare di meglio. Così, con riferimento alla regolazione, la teoria positiva parte dall'osservazione che essa si è diffusa, per esempio nella forma di controlli all'entrata, di vincoli di localizzazione, di controlli sui prezzi, anche in settori per i quali appare molto discutibile l'esistenza di fallimenti del mercato, per esempio commercio, trasporto su taxi, protezioni all'agricoltura. Inoltre, quelli che alla teoria normativa appaiono come errori applicativi possono piuttosto essere spiegati come il risultato di scelte razionali delle burocrazie pubbliche nel perseguimento di proprie funzioni obiettivo. In realtà, sostengono gli esponenti di questo approccio²⁹, gli assetti e la pratica di regolazione esistenti vanno studiati come risultato di una domanda e di un'offerta di regolamentazione, dove spesso la domanda proviene dagli stessi operatori oggetto di regolazione. L'equilibrio che ne deriva tra i gruppi di interesse coinvolti dalla regolazione, risultante dall'interazione di coalizioni di operatori, politici e burocrati, non avvicina, ma piuttosto allontana, l'economia dalle condizioni di efficienza paretiana.

L'approccio positivo coglieva sicuramente un punto debole della teoria normativa tradizionale, la mancata attenzione ai processi decisionali pubblici e la visione semplicistica dell'autorità pubblica come una sorta di *black box*, una entità benevolente che manovra gli strumenti a sua disposizione per perseguire obiettivi di interesse pubblico. Si è aperto così, grazie alla teoria positiva, un ricco filone di studi che ha messo in luce la presenza di regolazioni eccessive, con effetti distorsivi sul funzionamento dei mercati, e che ha dato avvio a un'analisi economica dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e dell'attività regolatoria in termini di rapporti di agenzia. L'approccio positivo ha così fornito basi interpretative alla crescente insoddisfazione che a cavallo degli anni settanta e ottanta era maturata verso le forme con cui l'intervento regolatorio si era fin lì realizzato e all'esigenza di sfrondare l'abbondanza di regolazioni e di artificiose barriere all'entrata che, proteggendo vecchie posizioni di rendita e interessi costituiti, bloccavano la dinamica concorrenziale anche ove essa era possibile.

Dall'inizio degli anni ottanta a oggi si è assistito a una fioritura di studi straordinaria in materia di regolazione, che ha portato a integrare l'approccio positivo all'interno di una

²⁹ Cfr. in particolare Stigler (1971), Posner (1974) e Peltzman (1976).

impostazione normativa consapevole dei propri limiti. Di seguito mi soffermerò sui quattro contributi teorici di particolare rilievo.

Il primo è il fondamentale lavoro di Baumol, Panzar e Willig del 1982 sui mercati contendibili. Due le acquisizioni che maggiormente rilevano ai nostri fini. La prima riguarda l'affinamento dell'analisi circa le condizioni alle quali si ha monopolio naturale. La sub-additività della funzione di costo rappresenta un avanzamento teorico fondamentale rispetto al riferimento tradizionale alla nozione di economie di scala; da un lato chiarisce le condizioni di monopolio naturale nel caso di imprese multi prodotto e dall'altro evidenzia come si possa avere monopolio naturale anche se le economie di scala non sono presenti per tutto il tratto rilevante della funzione di costo, chiarendo come i confini del monopolio naturale siano confini mobili nel tempo in relazione all'evoluzione della domanda e della tecnologia.

Il contributo di Baumol, Panzar e Willig ha fornito così la base teorica per l'analisi settore per settore dell'esistenza effettiva di condizioni di monopolio naturale e per scervere all'interno di ogni singolo settore i segmenti della filiera produttiva caratterizzati da sub-additività dei costi da quelli che non lo sono, nelle condizioni tecniche e di mercato attuali, e che quindi possono essere separati dai segmenti in monopolio naturale e aperti alla concorrenza. La seconda acquisizione fondamentale è l'analisi delle condizioni di contendibilità dei mercati, riconducibili all'assenza di costi di entrata (barriere amministrative ma anche barriere strategiche disposte dagli *incumbent*) e di costi di uscita (*sunk costs*, ossia costi non recuperabili). Si tratta di un avanzamento teorico che ha dato frutti importanti nel chiarire: la possibilità di avere effettiva concorrenza nel mercato nei vari settori, le condizioni alle quali la regolazione del monopolio naturale è comunque necessaria (non è quindi, contrariamente alla teoria dei gruppi di interesse, il frutto di una domanda e di un'offerta di regolazione), le barriere amministrative da eliminare o quelle strategiche da contrastare per promuovere la concorrenza.

Il secondo passaggio di grande rilievo è l'elaborazione di una metodologia di regolazione dei prezzi in grado di ridurre notevolmente gli effetti disincentivanti l'efficienza produttiva dell'impresa regolata (*price-cap*). Questa, punta a fornire all'impresa un tetto parametrico al livello e alla dinamica del prezzo, o della media ponderata dei prezzi nel caso di impresa multi prodotto, simulando in qualche misura quanto farebbe un mercato concorrenziale ove in grado di operare nel settore considerato. In questo modo il *price-cap* salvaguarda, al contrario della regolazione *cost-recovery*, gli incentivi per l'impresa a ridurre i costi ed evita la distorsione nell'impiego dei fattori produttivi tipica della regolazione del tasso di rendimento sul capitale (*rate of return regulation*).

Inoltre, il *price-cap* si adatta meglio a situazioni di asimmetria informativa tra regolatore e regolato, riducendo il fabbisogno informativo del regolatore rispetto ai due casi precedenti. Ai fini dell'efficienza allocativa, il regolatore procede a intervalli regolari (tra i tre e i cinque anni a seconda dei settori e delle esperienze applicative) ad una revisione della base di partenza della dinamica del prezzo in relazione all'effettiva riduzione dei costi conseguita dall'impresa; la revisione della base implica una verifica sui costi, quindi implica comunque un certo fabbisogno informativo per il regolatore, e può determinare comportamenti strategici dell'impresa consistenti in un minor contenimento dei costi nella fase finale del periodo regolatorio al fine di condizionare la base tariffaria del periodo successivo³⁰.

Il terzo contributo fondamentale è la teoria della regolazione ottimale in condizioni di asimmetria informativa, cui hanno dato base sistematica soprattutto Laffont e Tirole nel 1993³¹. Questo filone di analisi guarda alla regolazione come un problema di agenzia in cui il regolatore-principale, il cui obiettivo sia come nella teoria normativa la massimizzazione del benessere sociale, deve definire il contratto di *second best* (data l'asimmetria informativa) con il regolato-agente. Il tema viene affrontato sia in relazione al problema di contrastare l'*adverse selection* e pervenire a un equilibrio di separazione in cui il regolato scelga il contratto corrispondente al suo effettivo parametro di efficienza, sia in relazione al problema del *moral hazard* e quindi alla definizione del contratto che riduce al minimo il comportamento opportunistico del regolato in relazione allo sforzo produttivo da erogare. La letteratura ha anche chiarito i termini del *trade-off* che un contratto di *second best* deve saper gestire tra costi e qualità del servizio erogato. La teoria della regolazione ottimale può essere criticata per le difficoltà operative che nella pratica regolatoria si riscontrano nell'applicare effettivamente la tipologia di contratti di *second best* da essa proposti; difficoltà che derivano essenzialmente dal fatto che comunque anche quel tipo di contratti presuppone un grado di informazione difficilmente acquisibile dal regolatore circa variabili non osservabili che influenzano costi e *performance* dell'impresa regolata; di qui il prevalere di strumenti di regolazione più semplici da gestire, come il *price-cap*. Ma resta decisivo il contributo che questo filone di analisi ha portato recependo, all'interno dell'impostazione normativa, le implicazioni problematiche dell'asimmetria informativa e diffondendo la consapevolezza che la regolazione va analizzata come problema di agenzia attraverso schemi del tipo principale-agente.

³⁰ Cfr. Armstrong-Rees-Vickers (1995) e Armstrong-Sappington (2007).

³¹ Per una ampia presentazione della teoria degli incentivi, cfr. Laffont-Martimort (2002) e Bolton-Dewatripont (2005).

L'ultimo filone di analisi è quello riguardante l'assetto istituzionale dell'attività regolatoria. I contributi chiave qui sono quelli di Dixit (1996 e 1997) e di Stiglitz (1998)³². Riprendendo le osservazioni di Wilson (1989), secondo il quale la burocrazia governativa è condizionata da diversi principali (per esempio ministri, partiti di governo e di opposizione, sindacati e associazioni di categoria), Dixit propone un modello con informazione asimmetrica caratterizzato da una molteplicità dei principali, dove per la burocrazia-agente ogni principale elabora uno schema di incentivi finalizzato all'obiettivo che gli interessa a scapito degli altri. Il risultato è uno schema di incentivazione di equilibrio di Nash che si configura come uno schema a basso potenziale, con conseguente scarsa *performance* della burocrazia. La via d'uscita è la costituzione di autorità distinte a ciascuna delle quali viene assegnata una specifica *mission*. Questo significa separare il soggetto responsabile dell'attività regolatoria, e degli incentivi che da questa derivano per l'impresa a sua volta ricondotta a una funzione-obiettivo propriamente aziendale, dai soggetti ovvero, governo e assemblee rappresentative, responsabili delle scelte allocative riguardanti per esempio l'ammontare di risorse di bilancio da destinare alla copertura degli oneri di servizio pubblico o al cofinanziamento di investimenti a redditività differita. A sua volta Stiglitz mette in luce come la burocrazia ministeriale non sia in grado di assumere il *commitment* necessario a garantire la necessaria certezza di regole, in quanto è esposta al mutamento di indirizzo politico derivante dall'alternarsi delle maggioranze parlamentari. L'assenza di *commitment* implica per l'impresa un rischio regolatorio di cui essa tiene conto nel definire le proprie strategie, con risultati in generale inefficienti. La credibilità del regolatore risulta invece nettamente rafforzata laddove esso si configuri come Autorità di regolazione indipendente, quindi con un orizzonte temporale distinto da quello della maggioranza politica del momento. Tale assetto istituzionale di separazione dei poteri appare anche più robusto rispetto al rischio di "cattura" evidenziato dalla teoria positiva³³.

2. Regolamentazione e performance economica nella letteratura

In anni recenti molti studi sono stati dedicati all'analisi delle possibili determinanti dei divari di crescita e produttività tra Paesi. Alcuni di questi, sulla base della teoria neoclassica della crescita (Solow, 1956, 1957; Swan, 1956; e tra gli altri, Jorgenson e Stiroh, 2000; Oliner e Sichel, 2000; Gordon, 2002)³⁴, riconducono tale *gap* alla capacità di innovazione, al progresso tecnico. Questi

³² Cfr. Boitani-Petretto (2000).

³³ Cfr. per esempio Martimort (1996) e Laffont (2000), cap. 3

³⁴ Nel modello neoclassico della crescita di Solow-Swan (1956; 1957), la produttività totale dei fattori (ptf) è definita come il residuo (A) ottenuto dalla differenza tra i tassi di variazione dell'output e degli input (lavoro (L) e capitale (K)), per cui $\Delta Y = \alpha \Delta K + (1-\alpha) \Delta L + A$. Una misura del tasso di variazione della produttività totale (o residuo di

studi hanno dunque dimostrato l'esistenza di una correlazione positiva tra crescita della produttività multifattoriale con diverse misure di intensità tecnologica.

Nel modello di crescita neoclassica anche la regolazione dell'attività economica influisce sul livello di output prodotto nel sistema, mentre un suo aumento continuo influisce sugli equilibri di lungo periodo, contribuendo a un abbassamento del tasso di crescita (North, 1990; Aghion e altri 2001): l'effetto è principalmente di spostare verso l'alto la funzione di costo delle imprese e verso il basso la funzione di produzione, generando un più basso livello di prodotto e un più basso tasso di crescita nel lungo termine.

Altri studi hanno mostrato l'importanza dell'assetto delle istituzioni economiche, in particolare la presenza di varie forme di "corporativismo", quale fattore decisivo per la spiegazione del divario in termini di *performance* economica. L'idea di fondo è che il *business environment* e le forme di mercato che caratterizzano il sistema economico di ciascun Paese sono anche il risultato delle istituzioni e delle politiche assunte in quel Paese.

Nelle recenti analisi di Phelps (2003, 2004) emerge che esse possono creare ostacoli e impedimenti all'attività economica principalmente in tre ambiti:

(i) nella creazione di "circoli chiusi". I sistemi corporativi riescono, anche in modo informale, attraverso una rete di *insiders*, a controllare il cambiamento economico e finanziario di un Paese;

(ii) nello sviluppo del mercato finanziario. Dato che l'obiettivo principale di un sistema governato da istituzioni corporative è di impedire un'incontrollata "distruzione creativa" propria del capitalismo Schumpeteriano, anche lo sviluppo del mercato finanziario è vincolato al rispetto di norme rigide sulla quotazione delle società, sugli standard di contabilità e *governance* e sulla sua liquidità;

(iii) nella creazione di nuove imprese o nelle condizioni di uscita/entrata nel mercato del lavoro. L'accesso al mercato da parte di nuovi entranti è vincolato dalla concessione di diverse autorizzazioni (licenze e permessi) da parte dell'autorità amministrativa competente.

Solow) equivale, sotto determinate condizioni, a una misura dell'effetto del progresso tecnico, dei miglioramenti tecnologici, della qualità dell'input di lavoro e di diversi altri fattori sulla produzione. Secondo l'approccio neoclassico, dunque, la produttività totale dei fattori contribuisce alla crescita e di conseguenza, il divario in termini di crescita economica si riflette nel divario della produttività complessiva tra Stati Uniti ed Europa (e tra Europa e Italia).

Nell'ultimo decennio, caratterizzato da rapidi cambiamenti tecnologici, si è sviluppato un crescente interesse per gli effetti esercitati dai contesti istituzionali e normativi relativi al mercato del lavoro e dei prodotti su produttività e innovazione del settore industriale (Blanchard e Giavazzi, 2002; Nicoletti e Scarpetta, 2003). Una rigida regolazione del mercato dei beni ha un effetto negativo sul grado di concorrenza dei mercati, sull'adozione di nuove tecnologie e sulla produttività: aumenta i costi per le imprese operanti nel mercato, scoraggia l'ingresso di nuove, disincentiva quelle già esistenti ad allocare efficientemente le risorse ed a innovare. La regolazione, nell'ostacolare l'accesso al mercato di nuovi entranti, rischia di rallentare lo sviluppo tecnologico e l'andamento della produttività aggregata. Le nuove imprese, infatti, adottano più facilmente nuove tecnologie rispetto alle imprese già esistenti perché sostengono costi opportunità più bassi e contribuiscono, più delle altre, alla crescita della produttività settoriale³⁵ In modo analogo, un rigido assetto normativo del mercato del lavoro può incidere sulla dinamica della produttività. In particolare, una rigida normativa per la protezione dell'impiego aumenta i costi per le imprese di riallocazione della forza lavoro sempre più necessaria in un contesto caratterizzato da un rapido progresso tecnologico. Questi effetti sono più marcati quando le imprese non possono compensare i più elevati costi di licenziamento e di adeguamento del processo di produzione alle dinamiche del mercato con il processo di formazione dei salari (Scarpetta e altri, 2002; Scarpetta e Tressel 2002).

Le istituzioni incidono dunque sull'ambiente in cui operano gli agenti economici e sulla capacità che essi hanno di incentivare e sfruttare l'innovazione tecnologica. Analisi di questo tipo tendono a tenere conto anche dei fattori culturali che caratterizzano il modo di operare in ciascun Paese. A tal riguardo, Roe (2002), Phelps (2003 e 2004) e Gordon (2004) tra gli altri, considerano le differenze culturali tra le possibili determinanti dell'andamento e dei differenziali di produttività.

Aghion e altri economisti (2005), tra i più recenti studi teorici, sostengono la possibilità di una relazione a parabola tra struttura di mercato e innovazione, riconducibile al fatto che i forti incentivi a innovare sono presenti sia in una struttura di mercato molto concorrenziale sia monopolistica, dove si realizzano investimenti in innovazione grazie all'utilizzo della rendita di posizione da parte dell'impresa dominante. Per Etro (2004) questo ragionamento rimane valido soprattutto quando, in presenza di barriere all'ingresso non troppo elevate, il monopolista investe in innovazione al fine di evitare l'entrata di potenziali concorrenti e continuare ad appropriarsi delle rendite generate. Nonostante alcune visioni contrapposte, vi è ampio consenso nella comunità

³⁵ Per una rassegna, Gjersem (2004) e Schiantarelli (2005).

accademica e tra *policy makers* sui benefici di un sistema economico competitivo, dove i diversi vincoli all'attività economica del settore privato sono contenuti, le risorse si allocano in modo efficiente traducendosi in guadagni di produttività e in crescita economica. Questo consenso si fonda sui numerosi studi empirici che hanno rilevato l'esistenza di una relazione inversa tra una rigida regolazione e una buona *performance* del sistema o, viceversa, di una correlazione positiva tra aumenti del livello di concorrenza nel mercato e aumenti di produttività (Haskel, 1991; Nickell, 1996; Bassanini e Ernst, 2002; Scarpetta e altri, 2002; Scarpetta e Tressel 2002; Gordon, 2004; Conway e altri, 2005; Loayza e altri, 2005; Schiantarelli, 2005). In particolare, gli studi di Nicoletti e Scarpetta (2003) e Scarpetta e Tressel (2002) condotti per 18 Paesi Ocse e 23 industrie (17 del settore manifatturiero e 6 dei servizi) dimostrano che:

a) un basso valore dell'indicatore di rigidità del mercato dei prodotti, costruito tenendo conto delle barriere all'entrata poste dalla regolamentazione sull'attività imprenditoriale e dal controllo diretto dello Stato sull'economia (*economic regulation*); dei vincoli amministrativi all'attività economica (*administrative regulation*); delle barriere relative al commercio e agli investimenti diretti (*barriers to trade*), è correlato positivamente con un sostenuto tasso di crescita della produttività del lavoro. Questo perché un ambiente competitivo contribuisce ad aprire il mercato del lavoro alla concorrenza e a ridurre l'incentivo dei lavoratori ad appropriarsi indebitamente di rendite attraverso attività di lobby per il mantenimento della legislazione a protezione del rapporto di lavoro (Blanchard e Giavazzi, 2002);

b) regolamentazioni troppo rigide possono incidere negativamente sull'attività e sulla spesa in Ricerca e Sviluppo delle industrie e dunque sull'andamento della produttività totale³⁶.

Nell'ultimo decennio, la maggior parte dei Paesi ha avviato riforme della regolamentazione del mercato dei prodotti e del lavoro, anche se di diversa intensità e a partire da condizioni iniziali diverse³⁷. Queste riforme creano un interessante contesto per la verifica di numerose ipotesi teoriche riguardanti gli effetti delle politiche volte a promuovere la concorrenza. I risultati empirici supportano l'idea di fondo relativa agli effetti benefici degli interventi di riforma pro-competitivi dei mercati dei prodotti e del lavoro sulla produzione, sull'innovazione, sulla produttività e sulla

³⁶ Scarpetta e Tressel (2002) utilizzano la spesa in Ricerca e Sviluppo quale *proxy* dell'attività innovativa delle 23 industrie e dimostrano che l'impatto di questa variabile sulla produttività è particolarmente significativo per le industrie *high-tech* operanti nei Paesi *leader* dal punto di vista tecnologico.

³⁷ Sul tema ci sono, oltre ai diversi studi della letteratura economica, anche analisi puntuali sulle riforme della regolazione attuate o da realizzare nei singoli Paesi condotte da istituzioni internazionali, quali il Fondo Monetario, l'OCSE, la Banca Mondiale, la BCE.

crescita, con implicazioni negative, ma di breve periodo, sull'occupazione in seguito all'uscita dal mercato delle imprese inefficienti (Griffith e Harrison, 2004; Nicodème e Sauner-Leroy, 2004; Gjersem 2004; Faini et altri, 2005)³⁸. Come dimostrato dai lavori di Nicoletti e Scarpetta (2000, 2003, 2005), di Scarpetta e altri (2002) e Bassanini ed Ernst (2002), gli interventi di riforma, volti a creare un ambiente competitivo per le industrie nelle quali l'Europa ha accumulato un *gap* tecnologico (*Ict-related industries, Ict*), favoriscono una maggiore diffusione e adozione di tecnologie Ict nei processi di produzione, nonché una maggiore propensione delle imprese (e dei Paesi) a investire in attività di Ricerca e Sviluppo, in conoscenza, per essere competitive e non perdere quote di mercato.

3. I principali modelli di crescita economica con regolamentazione

Se dal punto di vista empirico esiste una vasta letteratura che studia la relazione tra regolamentazione, politiche antitrust e crescita economica; a livello teorico gli studi che affrontano il problema sono raggruppabili nei due principali filoni di ricerca sulla crescita: i modelli di crescita esogena e i modelli di crescita endogena, estesi per includere le variabili istituzionali.

Il modello di crescita esogena che abbiamo preso in considerazione per valutare il rapporto tra regolamentazione e crescita è un'estensione del modello di Solow (1956). Mentre la teoria della crescita ha individuato con precisione le principali determinanti della crescita economica, è stata molto meno precisa nel definire teoricamente il ruolo delle istituzioni all'interno della crescita.

Recentemente Tebaldi e Mohan (2008) sviluppano un semplice modello di Solow che include le istituzioni. Questo modello analizza l'impatto della qualità delle istituzioni sul livello del prodotto e sui tassi di crescita della produzione. In particolare, Tebaldi e Mohan hanno modificato la funzione di produzione aggregata e l'equazione di accumulazione del capitale del tradizionale modello di Solow, per considerare le interazioni tra le istituzioni e i fattori di produttività. Il modello teorico consente di specificare un modello empirico per lo studio degli effetti delle istituzioni sulla performance economica. In questo modello i beni sono prodotti con una tecnologia a rendimenti di scala costanti e offerti in un mercato caratterizzato da concorrenza perfetta. Le istituzioni giocano un ruolo centrale nel determinare la produttività dei fattori e l'adozione della tecnologia, per questo, l'output (Y) è prodotto usando la seguente funzione di produzione:

³⁸ Contrariamente alla gran parte delle verifiche empiriche, inoltre, nello studio di Basu e Kimball (2004), le innovazioni tecnologiche, in un contesto di concorrenza imperfetta e di rigidità nominali, comportano, nel breve periodo, una riduzione dell'impiego di input, una riduzione della domanda di investimento e una diminuzione dell'output.

$$Y = f[A(T, t)K(T, t)L(T, t)] \quad (1)$$

dove L denota il lavoro, $A \geq 1$ è un indice che denota il livello della tecnologia, K è il capitale, T è un indice che denota la qualità delle istituzioni e t il tempo.

Assumiamo che l'economia rappresentata sia piccola e che abbia accesso ad uno stock di tecnologie generato esogenamente e che cresce ad un tasso costante g . Assumendo che il tasso di crescita della forza lavoro, e del tasso di partecipazione al lavoro siano costanti nel tempo, allora $\frac{\dot{L}}{L} = n$ dove n è il tasso di crescita della popolazione. T per semplicità è assunto costante ed è normalizzato tra 0 e 1. Perciò T è uguale a 1 per quei Paesi che hanno le migliori istituzioni, T è uguale a 0 per i Paesi con le peggiori istituzioni.

Le istituzioni possono influenzare l'adozione della tecnologia disponibile e la produttività del capitale fisico. Da precedenti studi, si può sostenere che le istituzioni dei Paesi istituzionalmente più "poveri" possono impedire l'uso delle tecnologie disponibili (Tebaldi e Elmslie, 2008) e limitare l'efficienza complessiva (Matthews, 1986). Pertanto, le buone (non buone) istituzioni aumentano (diminuiscono) l'efficienza tecnologica e aumentano sia la produttività del lavoro sia la produttività del capitale. E' stato dimostrato che la corruzione e la scarsa applicazione delle norme di leggi e dei contratti diminuiscono i rendimenti degli investimenti e riduce l'accumulazione di capitale (Mauro, 1995; Brunetti, Kisunko e Weder, 1997; Lambsdorff, 1999; Wei, 2000). Tenendo conto di questi risultati, Tebaldi e Mohan hanno sviluppato due specificazioni alternative del modello. In primo luogo, gli autori ignorano gli effetti delle istituzioni in materia di adozione della tecnologia e focalizzano l'analisi sugli effetti delle istituzioni sul capitale fisico. Poi hanno costruito un modello generale che individua gli effetti delle istituzioni sulla tecnologia e sulla produttività del capitale.

Tebaldi e Mohan assumono che l'elasticità della produzione rispetto al capitale è influenzata dalle istituzioni. Più precisamente, le istituzioni migliori, aumentano la produttività del capitale, pertanto, incidono indirettamente sulla produzione e sull'investimento. Formalmente:

$$Y = K^{\alpha T} (AL)^{1-\alpha T} \quad (2)$$

dove $0 < \alpha < 1$. Definendo $y = \frac{Y}{AL}$ e $k = \frac{K}{AL}$ è possibile riscrivere la funzione di produzione nel seguente modo:

$$y = k^{\alpha T} \quad (3)$$

combinando l'equazione (3) alla funzione di accumulazione del capitale otteniamo:

$$\dot{k} = sk^{\alpha T} - (\delta + n + g)k \quad (4)$$

l'equazione (4) implica che l'economia convergerà ad un percorso di crescita equilibrata in cui:

$$\frac{\dot{y}}{y} = \frac{\dot{k}}{k} = 0$$

Ciò consente di risolvere l'equazione (4) per lo stock di capitale nello stato stazionario:

$$k^* = \left[\frac{s}{(\delta + n + g)} \right]^{\frac{1}{1-\alpha T}} \quad (5)$$

dove k^* denota lo stato stazionario della variabile k . L'equazione (5) implica che le istituzioni hanno un effetto positivo sullo stock di capitale nello stato stazionario e di conseguenza sul livello di output per lavoratore. Più precisamente, migliori istituzioni (T grande) aumentano l'accumulazione del capitale, che aumenta gli investimenti e ciò implica un più alto capitale nello stato stazionario (k^*) e di prodotto per lavoratore (y^*). Tuttavia, nel lungo periodo il tasso di crescita della produzione per lavoratore è ancora determinato dalla velocità del progresso tecnologico. Definendo $\bar{y} = \frac{Y}{L}$ e sapendo che $\frac{\dot{k}^*}{k^*} = 0$ e log-differenziando l'equazione (3) si ottiene:

$$g_{\bar{y}} = \frac{\dot{\bar{y}}}{\bar{y}} = g \quad (6)$$

Pertanto, questo modello suggerisce che i Paesi sono più ricchi o più poveri a causa della loro tecnologia. L'equazione (5) implica che i Paesi ricchi dovrebbero avere istituzioni migliori dei Paesi più poveri. L'equazione (6) implica che non ci dovrebbero essere effetti della qualità delle istituzioni nel tasso di crescita di lungo periodo. Pertanto, le istituzioni hanno effetti sui livelli dell'output, ma non sul suo tasso di crescita.

La seconda versione del modello più generale individua gli effetti delle istituzioni sulla tecnologia e sulla produttività del capitale. Tebaldi e Mohan riscrivono la funzione di produzione nel seguente modo:

$$= A^{T-1}K^{\alpha T}(AL)^{1-\alpha T} \quad (7)$$

L'equazione (7) include gli effetti delle istituzioni in una tradizionale funzione di produzione alla Solow. Il modello si risolve definendo $y = \frac{Y}{A^T L}$ e $k = \frac{K}{A^T L}$ che permettono di scrivere la funzione di produzione in termini di lavoro effettivo:

$$y = k^{\alpha T} \quad (8)$$

l'equazione di accumulazione del capitale è dato da:

$$\frac{\dot{k}}{k} = sk^{\alpha T-1} - (\delta + n + Tg) \quad (9)$$

questo modello ha una soluzione di stato stazionario in cui $\frac{\dot{y}}{y} = \frac{\dot{k}}{k} = 0$. Per cui

$$k^* = \left[\frac{s}{\delta + n + Tg} \right]^{\frac{1}{1-\alpha T}} \quad (10)$$

Il modello esteso implica che le istituzioni hanno impatto sul livello di produzione di lungo periodo e sul tasso di crescita della produzione per lavoratore. Definendo $\bar{y} = \frac{Y}{L}$ e sapendo che $\frac{\dot{k}}{k}=0$, l'equazione (7) log-differenziata genera:

$$g_{\bar{y}} = \frac{\dot{\bar{y}}}{\bar{y}} = Tg \quad (11)$$

Pertanto, il modello implica che il tasso di crescita del prodotto per lavoratore è determinato non solo dal cambiamento tecnologico, ma anche dalla qualità delle istituzioni. Un'economia può avere accesso alla tecnologia, ma le sue istituzioni "povere" possono ostacolare l'adozione di tecnologie e diminuire la produttività dei fattori di produzione, che impediscono sulla crescita economica. L'effetto delle istituzioni sulla produzione per lavoratore proviene non solo dal suo impatto sullo stato di efficienza tecnologica, ma anche dal suo impatto sull'accumulazione di capitale. Le istituzioni influenzano il prodotto marginale del capitale e di conseguenza gli investimenti e l'accumulazione di capitale. In particolare, poiché il rapporto $\frac{y}{k}$ è costante nello stato stazionario, Tebaldi e Mohan derivano l'equazione (8) rispetto a K ottenendo:

$$MP_k = \frac{\partial y^*}{\partial k^*} = \alpha T k^{\alpha T - 1} = \alpha T \frac{y^*}{k^*} > 0 \quad (12)$$

Ciò implica che il miglioramento della qualità delle istituzioni ha un impatto proporzionale sulla produzione marginale del capitale allo stato stazionario. In altre parole, buone istituzioni aumentano i rendimenti degli investimenti, che in ultima analisi, aumentano l'accumulazione di capitale. Questo risultato è coerente con gli studi empirici che trovano che l'accumulazione di capitale è indirettamente influenzata dalle "cattive" istituzioni (Mauro, 1995; Brunetti, Kisunko e Weder, 1997; Wei, 2000).

Per quanto riguarda la teoria della crescita endogena il modello preso in considerazione è un'estensione del modello di Mankiw, Romer e Weil (1992) (MRW) aumentato per il capitale umano. Il modello assume una funzione di produzione di tipo Cobb-Douglas a rendimenti costanti ma con rendimenti decrescenti rispetto ad ogni fattore preso individualmente:

$$Y_t = K_t^\alpha H_t^\beta (A_t L_t)^{1-\alpha-\beta} \quad (13)$$

con $\alpha, \beta > 0, \alpha + \beta < 1$ dove Y è l'output aggregato, K il capitale fisico, H il capitale umano, L il lavoro e A il livello di tecnologia. Lavoro e tecnologie sono generati esogenamente e crescono ad un tasso costante rispettivamente n e g . Il modello può essere risolto per il livello di output di stato stazionario attraverso un'approssimazione log-lineare. La velocità di convergenza è data dal parametro: $\varphi = (n + g + \delta)(1 - \alpha - \beta)$. Derivando:

$$\ln y_T - \ln y_0 = \pi_0 + \pi_1 \ln y_0 + \pi_2 \ln(n + g + \delta) + \pi_3 \ln s_k + \pi_4 \ln s_h \quad (14)$$

dove y indica il livello di output aggregato per lavoratore. 0 e T si riferiscono al periodo iniziale e terminale mentre π_i sono i parametri da stimare sotto l'ipotesi che $\pi_3 + \pi_4 = -\pi_2$.

Secondo Mankiw, Romer e Weil le istituzioni possono influenzare indirettamente la crescita attraverso un effetto sull'investimento, così come le istituzioni possono influenzare la crescita attraverso la produttività totale. In quest'ultimo caso è possibile esplicitare la nozione che le istituzioni influenzano la produttività specificando la tecnologia A come funzione delle istituzioni F . Questo significa che la tecnologia si evolve esogenamente ma allo stesso tempo, le differenze tra le istituzioni hanno un "effetto fisso" sul livello di produzione tra i Paesi. Includiamo nell'equazione (14) la misura delle istituzioni come regressore:

$$\ln y_T - \ln y_0 = \pi_0 + \pi_1 \ln y_0 + \pi_2 \ln(n + g + \delta) + \pi_3 \ln s_k + \pi_4 \ln s_h + \pi_5 \ln F \quad (15)$$

Per cui, se la crescita influenza direttamente la produttività, sia le misure di investimento sia quelle delle istituzioni saranno significative.

4. Istituzioni economiche e crescita

Gli studi empirici si sono concentrati da un lato sull'effetto delle istituzioni economiche nella crescita e dall'altro sull'effetto delle istituzioni politiche. Di seguito, alcuni importanti studi empirici in tema.

Tra i principali studi empirici che hanno studiato la relazione tra istituzioni economiche e crescita economica vi sono Acemoglu, Johnson e Robinson (2001, 2002). Essi sostengono la cosiddetta "inversione di fortuna" ovvero tra i Paesi colonizzati dalle potenze europee nel corso degli ultimi 500 anni, quelli che erano relativamente ricchi nel 1500 sono ora relativamente poveri. Essi scoprono che la prosperità economica nel passato, misurato da urbanizzazione e da densità di popolazione, non era collegata a fattori geografici. Al contrario, essi suggeriscono che questa inversione riflette in realtà i cambiamenti nelle istituzioni risultanti dal colonialismo europeo. La ragione principale di ciò è che le regioni relativamente povere sono state scarsamente popolate, e questo ha indotto gli europei a stabilirsi in gran numero e sviluppare le istituzioni che incoraggino gli investimenti. Al contrario, una popolazione numerosa e relativamente prospera ha reso le istituzioni più redditizie per i colonizzatori. Nelle loro regressioni, 2SLS, gli autori, mostrano che i tassi di mortalità, come proposto dal Acemoglu, e altri (2001), sono un buon strumento per gli insediamenti degli europei nelle colonie.

Il secondo contributo è quello di La Porta, Lopez-de-Silani, Shleifer, e altri (1997, 1998). Essi esaminano, in particolare, l'importanza del dominio coloniale in relazione allo sviluppo finanziario come proxy per la tutela degli investitori. Essi si concentrano su come le istituzioni giuridiche sono state trapiantate nelle diverse potenze coloniali. La loro analisi sottolinea che le differenze tra i sistemi giuridici basati sul *common law* britannica contro il *civil law* francese forniscono gradi diversi di tutela degli investitori. Nelle loro stime, 2SLS, i loro risultati mostrano che le economie di *civil law*, rispetto a quelli di *common law*, hanno minore tutela degli investitori. Nelle stime di secondo stadio, mostrano che i Paesi con la tutela degli investitori più deboli sono quei Paesi con un più piccolo debito. Come Nunn (2009) sottolinea, tuttavia, è emerso una grande quantità di letteratura che dimostra che l'origine del diritto è correlata anche con una serie di altre caratteristiche dei diversi Paesi, comprese le condizioni del mercato del lavoro (Botero e altri

(2004)) e anche la crescita economica (Mahoney (2001)). Ciò chiama inevitabilmente in discussione la validità di utilizzare le origini legali come strumenti nella stima IV. Tale problema è menzionato anche dagli stessi autori di La Porta, Lopez-De-silani, e Shleifer (2008).

Acemoglu e Johnson (2005) in un ulteriore studio, definiscono le istituzioni in due forme: come “diritti di proprietà delle istituzioni”, che proteggono i cittadini contro l’espropriazione da parte del governo e di élite, e come “enti aggiudicatori”, che consentono di formulare contratti privati tra i cittadini. In pratica, essi sono valutati rispettivamente con le variabili “protezione contro il rischio di espropriazione” e “vincoli dirigenti” dal dataset Polity IV. Utilizzando il tasso di mortalità dei coloni come strumenti, le loro stime cross-section IV mostrano che le istituzioni dei diritti di proprietà hanno un primo ordine di effetti sul lungo periodo della crescita economica, degli investimenti e dello sviluppo finanziario.

I modelli di crescita neoclassica hanno cercato di dimostrare che le differenze nei livelli di Pil pro-capite sono da attribuire all’accumulazione di capitale e alla produttività (Solow, 1957). Jones e Hall suggeriscono che ciascun elemento nella funzione di produzione contribuisce in una certa percentuale alla differenza nell’output per lavoratore e quindi nel Pil tra i vari Paesi. In particolare, la loro analisi, ripartendo dai risultati dei modelli di crescita neoclassica, individua empiricamente in che misura gli elementi che rientrano nella funzione di produzione (capitale umano, capitale fisico e produttività) contribuiscano alle differenze nell’output, calcolando il contributo dell’elemento produttività come fattore residuo (residuo di Solow).

Tuttavia, Jones e Hall non condividono i risultati dei recenti modelli di teoria della crescita (fra gli altri Barro e Sala-i-Martin, 1992) che concludono che i livelli di reddito pro-capite nel lungo periodo convergeranno perché le differenze nei tassi di crescita sarebbero solo transitori. Questo perché i Paesi che per primi hanno avuto una crescita più sostenuta degli altri, troverebbero prima il loro livello di *steady state*, perché la loro crescita si ridurrebbe col tempo, e sarebbero quindi raggiunti, nel lungo periodo, dai Paesi che hanno avuto minore accumulazione di capitale ed una crescita iniziale più lenta e che avrebbero, successivamente, una crescita più rapida. In altre parole, la crescita sarebbe determinata da fattori esogeni quali il progresso tecnologico e la forza lavoro. Al contrario, l’approccio dell’analisi di Jones e Hall non è altrettanto “esogenamente determinista” in quanto, a monte, l’accumulazione di capitale fisico ed umano e la produttività, che hanno un’influenza diretta sulla crescita economica, sarebbero condizionate dalla social infrastructure e quindi i Paesi con deboli o inesistenti istituzioni, con diffusa propensione a fenomeni di corruzione

da parte dei governanti, fragile processo di rafforzamento dei contratti, deboli diritti di proprietà, ostacoli al commercio ecc., sarebbero comunque incapaci di convergere verso i Paesi più avanzati.

Nella loro analisi empirica, Jones e Hall trovano che il livello di output per lavoratore, nei cinque Paesi più ricchi, è uguale a 32,8 volte quello dei cinque Paesi con più basso reddito. Individuato che, una grossa differenza di output per lavoratore, tra i Paesi, è da attribuire alla produttività residuale (tolte le differenze dovute al capitale fisico ed umano), gli autori scompongono l'output in produttività e input, e ne pesano i rispettivi contributi in una funzione di produzione che utilizza tecnologia Cobb- Douglas. A questo punto si trova che nei PVS, la differenza nella produttività è il fattore più importante nella spiegazione della differenza nell'output per lavoratore³⁹.

Le differenze nel capitale fisico e nel capitale umano (inteso come scolarizzazione, o anni di studio della forza lavoro), contribuiscono in minor misura alla differenza di output per lavoratore rispetto alla produttività residuale. Ma quello che è ancora più interessante è cosa determina l'accumulazione di capitale e la differenza nella produttività, tra i vari Paesi, che secondo Jones e Hall è da ricondurre alla Social Infrastrutture del Paese, che viene considerata una variabile endogena (Jones e Hall, 1998, p.19). L'analisi comparativa da Paese a Paese, sulle determinanti degli input e della produttività è esaminata confrontando i vari Paesi del mondo con i Paesi dell'Europa occidentale. Questi ultimi, a giudizio degli autori, sarebbero i Paesi che prima di ogni altro hanno introdotto determinate istituzioni economiche ed adottato determinate politiche allo scopo di dare incentivi che facessero accumulare capacità agli individui e facessero accumulare capitale e produrre output alle imprese (Jones e Hall, 1998 p.2)⁴⁰. In assenza di tali istituzioni e quindi dell'opportuna Social infrastructure, persistono alcune distorsioni che producono inefficienze produttive, favoriscono il sottosviluppo e ostacolano i processi di accumulazione di capitale, l'acquisizione di competenze tecniche, l'invenzione, la tecnologia.

³⁹ Nel caso dei cinque Paesi più ricchi e dei cinque Paesi più poveri la differenza di output per lavoratore è così spiegata: la differenza di dotazione di capitale fisico contribuisce per un fattore pari a 1,5; la differenza nel capitale umano contribuisce per un fattore pari a 2,2; infine la produttività residuale contribuisce per un fattore pari a 8,3. Cosicché, moltiplicativamente si ha $1.8 \times 2.2 \times 8.3 = 32.8$, che è infatti la differenza complessiva di output per lavoratore nell'esempio di Jones e Hall.

⁴⁰ Pertanto, Jones e Hall cercano di osservare quanto la presenza di una forte *Social infrastructure* nei diversi Paesi possa essere stata influenzata dai Paesi dell'Europa occidentale, misurando quest'influenza attraverso due strumenti, un criterio geografico, (la distanza dall'equatore), e un criterio linguistico (lingue europee parlate – soprattutto l'inglese). Inoltre, la misurazione della *Social infrastructure* è fatta combinando due indici: il primo è un indice di rischio Paese, il secondo è un indice di apertura al commercio internazionale.

Le conclusioni della loro ricerca sono che gli strumenti di influenza dei Paesi dell'Europa occidentale (lingua e distanza geografica) sono positivamente correlati con la *social infrastructure*. Infatti, i Paesi maggiormente soggetti, nel corso dei secoli, all'influenza europea quali ad esempio gli Usa, l'Australia, la Nuova Zelanda, il Canada ed altri, hanno sviluppato una *Social infrastructure* che secondo gli indici di rischio Paese e di apertura commerciale risulta essere migliore. Le istituzioni sono, quindi, considerate un fattore che promuovono maggiore crescita economica nel lungo periodo.

Alla luce di questi contributi e della loro dimostrazione empirica, deduciamo che le istituzioni oltre ad essere associati con la crescita economica, devono essere considerate endogene all'analisi ed ai processi economici. Infatti, le istituzioni economiche sono considerate variabili cruciali nel processo di sviluppo economico non solo da economisti eterodossi, ma anche da molti che sposano il paradigma neoclassico (Maddison, 1995). Tuttavia, lo sviluppo deve essere considerato come un processo che inizia con il cambiamento istituzionale e che permette il ricambio di quelle istituzioni non idonee a garantire la crescita. La trasformazione da Paese sottosviluppato a Paese sviluppato dipende fondamentalmente dal cambiamento di valori e rapporti di forza dei vari gruppi sociali (Kuznets, 1965, p30). Questo deve permettere di superare le resistenze di valori e interessi cristallizzati che inibiscono la crescita economica.

5. Istituzioni politiche e crescita

I risultati empirici sugli effetti positivi delle istituzioni economiche sulla crescita non sono particolarmente controversi, nonostante tutte le diversità di opinioni di cui sopra. Tuttavia, l'effetto delle istituzioni politiche sulla crescita economica, in particolare il regime politico come la democrazia, il livello degli investimenti, che determina la crescita economica, dipenderà dalla struttura di incentivi dello Stato.

Przeworski e Limongi (1993) sostengono che se i diritti di proprietà sono assicurati, essi, promuovono gli investimenti e sopprimono il consumo immediato sensibilmente. Tuttavia, non è chiaro perché la democrazia protegga i diritti di proprietà e fornisca questo impegno. Nei loro studi empirici non hanno trovato alcun modello coerente empiricamente tra democrazia e crescita. La forma di democrazia è importante anche per l'adozione di politiche strutturali che promuovono la crescita. Per mezzo di analisi *cross-section* e *panel data*, Persson (2005) rileva che le riforme in Parlamento (al contrario del presidenziale) e proporzionale (al contrario di maggioritario) e permanenti (a differenza temporanea) della democrazia sembrano promuovere le politiche volte alla crescita. Persson (2005) studia l'effetto delle transizioni democratiche sul reddito, mentre Giavazzi

e Tabellini (2005) studiano le interazioni tra le riforme politiche ed economiche. In termini generali, questi studi indicano una correlazione positiva tra la democrazia e la crescita.

6. Governance e crescita economica

Olson e al (1998), nel loro modello, cercano di spiegare perché alcuni Paesi in via di sviluppo registrano i più elevati tassi di crescita al mondo, mentre allo stesso tempo, non esiste nessun tipo di generale convergenza tra Paesi ricchi e Paesi poveri.

L'ipotesi sostanziale di questo modello, riprendendo altre tesi istituzionaliste (North, 1990; Perotti, 1996) è quella di porre al centro dell'analisi economica la capacità di *governance* di un Paese, sostituendola a quello che rappresenta l'intensità di capitale e i rendimenti decrescenti nella teoria neoclassica, o le esternalità e i rendimenti crescenti nella teoria della crescita endogena. Quindi, le differenze nella *governance* spiegherebbero le maggiori differenze tra i redditi dei Paesi e il perché alcuni Paesi in via di sviluppo riuscirebbero ad innescare dei forti processi di crescita (Cina, Corea del Sud, Tailandia), mentre altri rimangono costantemente più poveri. I Paesi sono fortemente diversi rispetto alle politiche economiche che adottano e rispetto alle istituzioni che li caratterizzano. La *governance* di alcuni Paesi è molto instabile, così aziende e individui si trovano ad operare in situazioni di forte incertezza e di debole protezione e rafforzamento dei diritti di proprietà. Di conseguenza questi Paesi falliscono nel tentativo di attivare un processo di crescita costante che possa portare ad un avvicinamento dei livelli di reddito dei Paesi più ricchi, rimanendo con un livello di reddito pro-capite che è di gran lunga inferiore di quello che potrebbero avere “*per capita incomes of the poor countries are only a small fraction of what they could be*” (Olson et altri, 1998).

La metodologia che viene usata in questo modello per misurare la qualità delle istituzioni fra i diversi Paesi, si basa su un indicatore di Rischio Paese pubblicato nel 1982, chiamato ICRG (*International Country Risk Guide*), i cui coefficienti vengono inseriti in una funzione di produzione Cobb-Douglas per tutti i 68 Paesi analizzati⁴¹. Lo studio della regressione viene fatto ponendo in correlazione la crescita del PIL con la crescita della forza lavoro, dello stock di capitale e di una variabile *dummy* (l'indicatore ICRG) per ogni Paese. Il coefficiente della *dummy* misura l'impatto delle istituzioni e della *governance* sul PIL. Il risultato principale di questa ricerca è che le differenze maggiori nei redditi pro-capite dei Paesi sono determinati da quello che viene chiamato

⁴¹ Le variabili istituzionali interessate sono: *The Risk of Expropriation; The Risk of Repudiation of Contracts by Governments; Quality of Bureaucracy; Level of Corruption; Law and Order Tradition; International Country Risk*. (Olson e altri, 1998).

“*Country-Fixed Effects*” cioè dall’impatto della variabile *dummy* (il coefficiente di *governance*) sul PIL. In particolare Olson e altri, (1998) trovano che le variabili di *governance* spiegano per circa il 47% la variazione dei tassi di crescita della produttività tra i diversi Paesi.

Per concludere, nel modello di crescita di Olson et al (1998), il ruolo centrale viene svolto dalle capacità di *governance* che crea le maggiori differenze tra i redditi dei Paesi. La critica implicita alle teorie di crescita neoclassica (sia a quella di crescita esogena che a quella di crescita endogena) è forte, e si basa sia su una verifica empirica robusta sia su un apparato teorico coerente: la teoria della crescita esogena, concludendo che il reddito è determinato dalle risorse disponibili e dalla tecnologia, implicitamente assume l’ottimalità della *governance*, ignorando invece tutte le differenze e le difficoltà che esistono a livello istituzionale tra i vari Paesi, e che determinano poi le maggiori differenze di produttività e di output. Al contrario la teoria di crescita endogena, predice una certa cristallizzazione delle differenze tra Paesi ricchi e Paesi poveri, ignorando le potenzialità di crescita dei Paesi in via di sviluppo che adottino istituzioni e modelli di *governance* appropriati.

7. *Governance* e crescita: influenza diretta e indiretta

Le istituzioni e la *governance* possono essere un fattore determinante della crescita economica e dei livelli di reddito. La *governance*, in particolare, può avere un’influenza diretta sulla crescita e sul reddito, ad esempio, può contribuire a ridurre i costi di transazione (Aron 2000; Rodrik, Subramanian, e Trebbi 2002), che sono di gran lunga superiore se gli attori economici e gli agenti non ripongono piena fiducia nei diritti di proprietà o nello Stato di diritto.

Nel complesso, come ha spiegato Rodrik, Subramanian, e Trebbi (2002), la qualità istituzionale può influire direttamente sui livelli di reddito attraverso tre canali: (i) ridurre le asimmetrie informative, come canale di informazione delle istituzioni sulle condizioni di mercato, le merci, e partecipanti, (ii) ha ridotto rischio, come le istituzioni di definire e far rispettare i diritti di proprietà e (iii) maggiori restrizioni sulle azioni dei politici e gruppi d’interesse, come le istituzioni li rendono (più) conto ai cittadini (Organizzazione mondiale del commercio, OMC, 2004). Al contrario, i livelli di reddito può avere un impatto anche sulle istituzioni e la *governance*: i Paesi più sviluppati sono suscettibili di avere una preferenza più forte per le istituzioni di alta qualità e il buon governo. Avrebbero anche le necessarie conoscenze e le risorse per promuovere quest’ultima.

La *governance* può inoltre influenzare la crescita del reddito indirettamente, attraverso il suo impatto su altri fattori determinanti come il commercio, gli investimenti, le infrastrutture, e la geografia.

Nello specifico, il commercio ha un effetto positivo sui livelli di reddito, infatti, il commercio influenza i tassi di crescita, e viceversa. Ad esempio, il commercio potrebbe non solo favorire la crescita nei termini medio e lungo periodo, potrebbe anche essere il risultato di una maggiore produttività e questo, a sua volta, migliora la competitività del Paese.

Sfruttando il vantaggio comparato e le economie di scala nella produzione, e approfittando di ricadute tecnologiche della conoscenza e delle informazioni, le istituzioni e la *governance* possono incrementare il commercio e, quindi, la crescita economica e livelli di reddito. Le istituzioni di alta qualità contribuiscono a ridurre il premio di rischio richiesto per il commercio internazionale. La qualità istituzionale può essere approssimata dalla *governance* (Busse e altri 2007). Bolaky e Freund (2004) hanno dimostrato che la qualità della regolazione influenza l'interazione tra il commercio e la crescita economica, e che i Paesi con regolamenti eccessivi non traggono beneficio dal commercio. Regolamenti eccessivi possono incoraggiare un Paese a produrre beni per i quali non ha alcun vantaggio comparativo, o per i quali i termini di scambio sono stati sfavorevoli negli ultimi decenni (Rodrik, Subramanian, e Trebbi, 2002)⁴².

La riduzione delle barriere commerciali permetterà alle nazioni di trarre beneficio dallo scambio e di specializzazione. Tuttavia, questi benefici commerciali sarebbero sub-ottimali o irraggiungibili in assenza di infrastrutture adeguate e di istituzioni adeguate, che le buone pratiche di *governance* (Kohsaka 2007). Piccole economie in Asia sono meno probabilità di ottenere un aumento di benessere della liberalizzazione del commercio in presenza di asimmetrie economiche perenni, dove un maggiore accesso al mercato può produrre piccoli risultati positivi nel breve-medio termine. La qualità delle istituzioni è stata identificata come un fattore importante per l'andamento delle esportazioni deludente e sottosviluppo economico.

⁴² Il commercio è beneficio solo se i costi di adeguamento in questione sono relativamente bassi, cioè la redistribuzione del lavoro e del capitale da parte del settore import-in competizione per il settore delle esportazioni possono essere raggiunti a costi minimi. Tuttavia, se la struttura dell'economia è relativamente rigida, fattori di produzione non possono muoversi ai settori in cui guadagni di benessere di grandi dimensioni possono essere raggiunti. Ciò può comportare in una situazione in cui il commercio non avere un impatto positivo sulla ripartizione delle risorse all'interno e tra i settori.

Anderson e Marcouiller (2002) hanno sostenuto che le istituzioni deboli agiscono come barriere significative al commercio. Aumentare la trasparenza dell'ambiente di *trading* attraverso una maggiore prevedibilità e la semplificazione può essere un modo importante per ridurre i costi commerciali (Helble, Pastore, e Wilson 2009). De Groot et al (2004) hanno rilevato che sia la qualità istituzionale sia l'esistenza di istituzioni simili a partner commerciali è correlato positivamente con il commercio bilaterale. Il commercio potrebbe anche influenzare la qualità delle istituzioni e della *governance* attraverso due canali principali (Busse et al 2007): (i) gli operatori economici di economie aperte possono imparare dalle esperienze dei loro partner commerciali, e adattare le istituzioni di successo e dei regolamenti, e (ii) la competizione internazionale può costringere i Paesi a migliorare il loro assetto istituzionale e normativo, come una mancanza di riforme altrimenti costringere i produttori nazionali di business.

Una variabile di grande rilevanza che colpisce direttamente il reddito, il commercio, le istituzioni e la *governance* è la geografia. Non molti indicatori sono esogene come posizione geografica di un Paese (Rodrik, Subramanian, Trebbi e 2004). La geografia di un Paese può avere un impatto diretto sul reddito attraverso il clima, la disponibilità di risorse naturali, e la produttività agricola. Allo stesso tempo, l'abbondanza di risorse può avere un impatto sulla qualità istituzionale nei Paesi in via di sviluppo, dal momento che questo arricchisce (e può anche corrompere) la classe dirigente (Bulte e Damania 2005). La geografia, inoltre, può avere un impatto indiretto sul reddito attraverso la sua influenza sul commercio, dove la distanza dai principali mercati e il grado di integrazione svolgono un ruolo vitale. Il forte coordinamento istituzionale, insieme con il miglioramento delle infrastrutture, contribuisce a ridurre i costi del commercio internazionale (Francois e Manchin 2007). Chiaramente, il buon governo e la crescita sono positivamente correlati, e la qualità delle istituzioni e delle politiche influenzano a lungo termine la crescita economica. È l'interazione tra istituzioni e organizzazioni che modella l'evoluzione istituzionale di un'economia.

3. Modelli empirici: il ruolo delle istituzioni nel processo di crescita delle economie di mercato

Mentre esistono diversi studi che indagano su vari aspetti di specifiche normative, esistono pochi studi in grado di valutare l'importanza di una misura di regolamentazione di lungo periodo volta a misurare la performance economica in un ampio campione di Paesi. Alcuni lavori empirici studiano gli effetti regolatori connessi ai problemi macroeconomici. Nicoletti e Scarpetta (2003), utilizzando i dati dell'OCSE, trovano che la regolamentazione che crea barriere all'ingresso riduce a livello industriale la crescita della produttività multifattoriale. Alesina et altri (2003) trovano che tale regolamentazione riduce gli investimenti industriali. Djankov et altri (2002) costruiscono una misura di regolamentazione di entrata in 85 Paesi e si servono delle caratteristiche dei diversi Paesi, come ad esempio la quantità di corruzione o il tipo di governo. In una serie di lavori empirici, Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton (1999, 2002) e Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2003) studiano la capacità di "efficacia percepita del governo", una componente della regolamentazione, per spiegare le differenze tra Paesi al livello del reddito pro-capite. Dawson (2006) e Dawson e Seater (2006) forniscono un'analisi delle serie temporali del rapporto tra la regolamentazione federale e la performance macroeconomica negli Stati Uniti.

Anche se l'affermazione che le istituzioni favoriscono la crescita è stata accettata a livello analitico, l'evidenza empirica rimane ancora non del tutto concludente. Questo rivela, infatti, diversi fondamentali problemi. Anche negli studi empirici che forniscono le fonti, le stime ottenute sono di parte, soprattutto a causa del problema dell'endogeneità. Gli strumenti utilizzati sono inoltre soggetti a molte critiche e non mostrano la robustezza e la validità dei risultati.

Di seguito evidenzio i principali difetti della letteratura empirica con l'obiettivo di fornire giustificazioni per la strategia di stima utilizzata nel mio studio. Questi problemi riguardano in genere i dati e la metodologia.

1. Problemi nei dati: disponibilità, affidabilità e comparabilità

La mancanza di consenso circa le variabili istituzionali che dovrebbe essere usate empiricamente è in parte causato dalla disponibilità dei dati. In primo luogo, la mancanza di una definizione operativa e coerente di istituzione ostacola la comparabilità degli studi empirici. Il campo di applicazione di misura invita anche più domande che risposte. Infatti, la maggior parte delle variabili utilizzate negli studi empirici non sono specificamente sviluppate o derivate da modelli

teorici. Nella maggior parte dei casi, queste variabili sono impiegate come proxy di diversi tipi di istituzioni per soddisfare le esigenze di particolari modelli.

In secondo luogo, queste variabili, ad esempio l'utilizzo quasi prevalente dei dati provenienti dall'ICRG per valutare la qualità delle istituzioni nonché l'*Economic Freedom Index* del *Fraser Institute*, sono spesso composti da una combinazione di risultati delle indagini qualitative e da dati quantitativi. Inevitabilmente, l'uso di dati soggettivi quantitativi è stato criticato. Infatti, la maggior parte dei dati istituzionali sono soggettivi. Inoltre, non è raro credere che le diverse misure qualitative sono riferimenti incrociati da fonti assimilate. Ad esempio, l'*Economic Freedom Index del Fraser Institute* disegna diverse misure di regolamentazione dall'ICRG e del *Doing Business* della Banca Mondiale per costruire un indice composito di regolamentazione. Questo presenta quindi particolari difficoltà di effettuare test di robustezza utilizzando proxy alternative.

In terzo luogo, l'intervallo di tempo dei dati è spesso molto limitato, in particolare per quelli che misurano le istituzioni economiche.

1. Causalità inversa: la crescita economica causa cambiamenti istituzionali

La letteratura suggerisce anche una causalità inversa tra le istituzioni e la crescita economica. Tra gli altri, Chong e Calderon (2000) sostengono che la maggior parte degli studi in materia di istituzioni e crescita economica non hanno prestato sufficiente attenzione alla possibilità che la crescita economica può portare ad una migliore istituzione. La loro ipotesi è che più è povero un Paese, maggiore è l'influenza della qualità istituzionale sulla crescita economica. Rosenberg e Birdzell (1986) forniscono anche un'ipotesi per cui il reddito può causare lo sviluppo istituzionale. Eggertsson (1990) suggerisce inoltre che i livelli di reddito più elevati possono portare a istituzioni più forti quando i diritti di proprietà diventano più preziosi. Inoltre, Mauro (1995) suppone anche che una buona performance economica aumenta l'efficienza istituzionale. Farr, Signore, e Wolfenbarger (1998) verificano la relazione di causalità formale. Essi utilizzano i dati del BERI per misurare le istituzioni, che copre: (i) l'applicabilità del contratto, (ii) la potenziale nazionalizzazione, (iii) la qualità delle infrastrutture, e (iv) i ritardi burocratici per testare il nesso di causalità sulla crescita dei tassi di reddito. Utilizzando la causalità di Granger, i risultati empirici mostrano sorprendentemente che l'indice BERI non contiene informazioni utili per predire la futura crescita economica. Tuttavia, la crescita economica sembra generare una maggiore qualità istituzionale. La relazione causale è statisticamente significativa e contribuisce circa il 61% della associazione lineare tra queste due variabili.

2. Endogeneità e validità delle variabili strumentali (IV)

Il problema dell'endogeneità induce a risultati distorti. La stima IV sembra essere la strategia più favorevole per questo argomento. Gli strumenti utilizzati per la stima IV finora sono principalmente: l'origine legale usato da La Porta, e altri (1997) e La Porta, e altri (1998), i coloni europei di Acemoglu, e altri (2001), il tasso di mortalità e il frazionamento religioso, etnico e linguistico di Alesina, Devlieeschauwer, Easterly, et altri (2003). Collettivamente, questi strumenti intendono introdurre tempo a fattori invarianti nel tempo, ad esempio la geografia (distanza dall'equatore) e le origini coloniali nell'analisi del reddito corrente. Esistono comunque variabili poco giustificabili da poter essere utilizzate. Come risultato, le stesse variabili strumentali sono spesso utilizzate in maniera errata.

3. La persistenza istituzionale rispetto al cambio istituzionale

La maggior parte dei lavori empirici sono analisi di tipo *cross section*, allo scopo di stimare l'impatto a lungo termine delle istituzioni sulla crescita. Essi sono progettati in modo da indagare come i punteggi medi delle istituzioni per un lungo periodo di tempo possono essere associati al PIL pro-capite attuale. L'uso di strumenti *time-invariant* assume implicitamente che le istituzioni siano abbastanza persistente. Questa tecnica però, non consente di identificare le conseguenze del cambiamento istituzionale per la crescita. In altre parole, questi studi cross-country non sono in grado di catturare l'effetto della dinamica del cambiamento istituzionale sulla crescita, in particolare, nella variazione di territorio nel tempo.

4. Variabili omesse: specifici effetti tra i Paese e nel tempo

In termini econometrici, gli strumenti *time-invariant* non potevano essere utilizzati in un panel, specialmente in un modello ad effetti fissi, poiché tutti queste caratteristiche *time-invariant* saranno assorbite negli effetti fissi inosservati. Purtroppo, tali effetti specifici per Paese e nel tempo sono troppo significativi per essere ignorati nell'analisi empirica. Acemoglu, e altri (2008), mentre dimostrando che la democrazia e i redditi più elevati potrebbe rafforzarsi a vicenda, suggeriscono che la forte correlazione tra i due può essere azionata da variabili come quella relativa al patrimonio coloniale e alle istituzioni. Solo di recente, ci sono pochissimi studi sul tema utilizzando l'analisi dei dati panel, anche se è riconosciuto da tempo che la natura dinamica cambiamento istituzionale è molto importante (Acemoglu e Johnson, 2005).

5. Specificazione del problema: tassi di crescita rispetto a livello di reddito

Sachs (2003) afferma che gli studi empirici che mettono in relazione le istituzioni e la crescita economica, soffrono di un problema di specificazione, in particolare modelli di crescita statica

rispetto a modelli di crescita dinamica. La teoria economica suggerisce che il reddito pro-capite deve essere specificato come un processo dinamico (ad esempio, Barro e Sala-i-Martin, 1997), in cui la crescita del reddito durante un intervallo di tempo $[0, t]$ dovrebbe essere funzione del livello di reddito all'inizio del periodo e un qualche tipo di media dei valori dei regressori durante l'intervallo di tempo $[0, t]$. In breve, i modelli di crescita specificano il cross-country di crescita nel Paese i come:

$$\dot{g} = \alpha + \beta \ln y_{iT} + \gamma I_i + \delta X_i + \varepsilon_i \quad (16)$$

dove \dot{g} è il tasso di crescita medio del GDP pro-capite, y , T indica un particolare anno scelto, l_{iT} cattura il livello iniziale di sviluppo e β rappresenta il tasso di convergenza. I è un vettore di variabili istituzionali e X un vettore di variabili macroeconomiche e sociali.

Sachs (2003) è del parere che è molto più probabile che la qualità della istituzioni in un determinato periodo di tempo influenzerà il tasso di crescita dell'economia in quel periodo (il controllo per il reddito iniziale), in opposizione al livello contemporaneo del reddito nazionale come in Hall e Jones (1999).

CAPITOLO 2: ANALISI GIURIDICA DELLA REGOLAMENTAZIONE

L'apertura internazionale del sistema economico e giuridico ha imposto miglioramenti nelle scelte pubbliche ed in particolar modo miglioramenti nella qualità delle regolazioni sociali ed economiche. Da un lato abbiamo assistito ad una crescita del numero di leggi e regolamenti vigenti, (la cd. *regulatory inflation*); dall'altro, l'innalzamento dei costi della regolazione (i cd. *regulatory costs*) nei confronti delle strutture amministrative che dovranno applicarla ma soprattutto delle imprese (nonché dei cittadini) che dovranno adeguarvisi (i cd. *compliance costs*); abbiamo assistito, inoltre, all'incremento dei costi indiretti sull'economia causati dalla riduzione della concorrenza o degli investimenti. Ciò implica l'introduzione nell'ordinamento di strumenti volti a valutare preventivamente l'impatto delle regolazioni nonché i costi di ciascun intervento.

La qualità della regolazione, quindi, rappresenta un fattore chiave per la competitività e lo sviluppo economico. La Commissione Europea, a tal proposito, ha costruito un impianto teorico per implementare una strategia, volta a semplificare il quadro normativo, nella quale s'inseriscono gli strumenti principali della *Better Regulation* o regolamentazione "intelligente" (*smart regulation*)⁴³. I principi della buona regolamentazione sono stati introdotti a livello internazionale dalle Raccomandazioni dell'OCSE del 1995 e sono entrati a far parte delle politiche comunitarie con il Trattato di Amsterdam del 1995. La strategia di *Better Regulation* della Commissione Europea si fonda su tre pilastri: la semplificazione normativa, la riduzione degli oneri amministrativi e l'analisi di impatto. Gli interventi di semplificazione normativa e amministrativa hanno l'obiettivo di migliorare il quadro regolativo esistente, mentre l'analisi di impatto ha l'obiettivo di migliorare la qualità delle nuove iniziative. Di seguito ci concentreremo sull'Analisi di Impatto della Regolamentazione (*Regulation Impact Analysis, AIR*). "Essa contribuirà alla realizzazione di un ambiente normativo efficace ed efficiente e ad una più coerente attuazione della strategia europea per lo sviluppo sostenibile. Grazie alla valutazione d'impatto s'identificano i probabili effetti favorevoli e sfavorevoli delle azioni strategiche proposte, offrendo così la possibilità di giudizi politici informati circa la proposta e l'individuazione dei compromessi necessari per il conseguimento di obiettivi fra loro incompatibili. Tale strumento consente, inoltre, di completare

⁴³ Mentre la *better regulation* tende a soffermarsi sulla riduzione al minimo dei costi della regolazione, la *smart regulation* (considerata un'evoluzione della *better regulation*), richiede il ricorso ad una combinazione di strumenti per la qualità della regolazione, l'attenzione ai destinatari, il coinvolgimento dei vari attori nella funzione di controllo e l'attenzione al ciclo della regolazione. (Baldwin 2007, 33-34)

l'applicazione del protocollo in materia di sussidiarietà e proporzionalità allegato al trattato di Amsterdam⁴⁴.

Una regolazione di alta qualità è, dunque, una regolazione efficiente ispirata ai principi di proporzionalità, coerenza, attendibilità, trasparenza, adeguatezza al fine (principi di *good regulation*). È necessario, pertanto, porre attenzione sui principali strumenti utilizzati dai diversi governi per poter concretamente progettare norme di buona qualità, ovvero: l'analisi di impatto della regolazione (AIR); la consultazione; la semplificazione, spesso supportata da un'analisi di impatto; l'accesso alla regolazione; la valutazione *ex post* degli istituti regolatori e degli specifici strumenti (VIR o AIR *ex post*). L'AIR costituisce, fra tutti, il più importante strumento nell'esercizio di una politica di *regulatory quality*, ed, in particolare, il principale strumento ai fini della *better regulation*.

La riforma delle regolazioni, quindi, ha come obiettivo quello di migliorare la *performance* delle economie nazionali, supportarne la crescita creando un ambiente regolativo favorevole alla nascita e alla crescita delle imprese, all'aumento della competitività e allo sviluppo del commercio internazionale, alla tutela della concorrenza. Tuttavia, l'analisi dell'impatto della regolamentazione non è finalizzata a verificare se e quanto la regolazione proposta è restrittiva della concorrenza. In molti Paesi si sta diffondendo una metodologia specifica al settore della concorrenza, ovvero l'analisi dell'impatto della regolazione sulla concorrenza (AIRC)⁴⁵, che si propone di valutare la proporzionalità delle restrizioni alla concorrenza rispetto agli obiettivi normativi.

In questo capitolo presenterò gli elementi rilevanti in tema di analisi d'impatto della regolazione sulla concorrenza in ambito nazionale, europeo e internazionale. In primis studierò l'evoluzione dell'analisi d'impatto sulla regolamentazione partendo dalle origini per poi approfondire le linee guida. Analizzerò gli strumenti di valutazione e in particolare l'AIR, i suoi obiettivi, le sue caratteristiche e la consultazione. In secondo luogo, mi concentrerò sul problema dell'analisi dell'impatto della regolamentazione nelle Autorità indipendenti ed in particolare nell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Agcm), concentrandomi sulle sue linee guida, le funzioni implicite ed esplicite dell'antitrust. Analizzo inoltre in dettaglio, l'assetto normativo nazionale dell'AIR e il ruolo che potrà svolgere questa in futuro nell'Antitrust. Nel terzo

⁴⁴ Commissione Europea, (2002). Comunicazione della Commissione in materia di valutazione d'impatto, COM (2002) 276.

⁴⁵ Mazzantini G., (2010). L'analisi di impatto della regolazione sulla concorrenza: «Eppur si muove!» in: Astrid, Qualità della Regolazione e riduzione degli Oneri Burocratici.

paragrafo approfondirò il tema in ambito europeo (Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Olanda, Polonia, Regno Unito, Svezia, Ungheria) analizzando l'AIR e il suo processo nei più importanti Paesi dell'Unione Europea. Infine, il capitolo contiene l'analisi di impatto della regolamentazione in ambito internazionale (Messico, Stati Uniti, Canada, Australia, Danimarca e Francia), in particolare l'ambito di applicazione e le procedure.

1. Le origini dell'analisi d'impatto

L'obiettivo dell'analisi d'impatto della regolazione (AIR) nei confronti della concorrenza, è quello di condurre gli organi di governo, di tutti i livelli, a compiere scelte più consapevoli che ricadono sulla competitività del sistema economico, ovvero di selezionare le opzioni regolative che presentano il miglior rapporto tra costi e benefici per i loro destinatari diretti e indiretti.

Il concetto di regolazione ha un significato molto ampio nel contesto socio-politico europeo, che in parte viene ad identificarsi con quello di legislazione, di governo, di controllo sociale e più in generale d'intervento pubblico. Strettamente collegata con la precedente definizione è quella di politica regolativa (*regulatory policy*); essa può essere descritta come un tipo distinto di politica pubblica orientata all'efficienza il cui scopo principale è favorire o prevenire comportamenti di una determinata categoria di soggetti (industrie, imprese, ecc.), attraverso lo strumento delle regole. Le regole sono il carattere distintivo di una politica regolativa, che non si differenzia tanto per l'ambito d'interesse o per il soggetto regolato quanto per l'utilizzo di uno strumento ben preciso, ovvero le regole (Radaelli e Silva, 1998).

Queste considerazioni sono nate da un lato dalla forte diffusione, negli ultimi venti anni in Europa e nei maggiori Paesi occidentali, delle politiche regolative e dell'amministrazione regolativa (*regulatory management*), dall'altro lato dai cambiamenti culturali, politici ed economici della fine del secolo scorso. Infatti, le riforme implementate dagli stati europei nel settore pubblico e privato sono la risposta ad una costante domanda sociale di modernizzazione e di cambiamento. In particolare, i governi vogliono migliorare sempre più la qualità dell'ambiente, le performance economiche, la soddisfazione dei cittadini e le politiche regolative. Le influenze esterne soprattutto di matrice statunitense, la crisi dello Stato interventista, la struttura regolativa che esprime un forte bisogno di privatizzazione ed il forte impatto costituito dalla crescita della Unione Europea sono alcuni dei fattori che possono spiegare in modo analitico i bisogni di cambiamento e di diffusione di una *governance* di tipo regolativo (Majone, 1997).

Dalla fine degli anni settanta il nuovo modello di Stato regolatore muove i suoi primi passi attraverso un processo di privatizzazione, di liberalizzazione, di riforme del *welfare* e deregolazione⁴⁶. In questo periodo i tradizionali metodi di regolazione e controllo, utilizzati precedentemente dallo Stato positivo, sono in crisi e in declino a causa dello sviluppo del potere tecnologico e delle nuove forze ideologiche ed economiche legate alla globalizzazione, all'internazionalizzazione dei mercati e alle radicali trasformazioni negli apparati amministrativi statali (Magone, 1997). Dagli anni ottanta concetti come “riforma regolatrice⁴⁷”, “delegificazione” e “nuovo approccio normativo” hanno iniziato a prendere piede e sono state comprese e accettate alcune profonde trasformazioni soprattutto in alcuni campi, ad esempio quelli istituzionali, politici e culturali. Le politiche regolative, che si sono sviluppate negli ultimi trent'anni, hanno lo scopo di facilitare l'efficienza dei mercati e di facilitare le politiche sociali e di protezioni nei confronti delle classi più a rischio, limitando i danni dovuti dalle distorsioni economiche negative. Le dinamiche efficaci rilasciate dai mercati efficienti sono cruciali per ottenere gli obiettivi sociali prefissati, infatti, la regolazione deve essere compresa e trattata come una modalità attiva che sia in grado di assicurare l'efficacia delle sue politiche (OECD⁴⁸, 2002). Per attivare questi presupposti teorici fu elaborato, nel 1995, un documento contenente una *checklist* di dieci punti che sottolineava la necessità di stimare i costi della regolazione e di paragonarli ai benefici da questa ottenuti, mentre nel 1997 fu formulato un set di *best practices* da applicare all'analisi d'impatto della regolazione, successivamente ripreso ed elaborato nel documento *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, del 2005. Tutti questi documenti sottolineano la necessità che i vari Stati adottino un quadro normativo chiaro, efficace, che riduca al massimo le distorsioni del libero mercato e delle sue dinamiche concorrenziali, i cui costi siano minimizzati.

⁴⁶ Con il termine deregolazione non s'intende uno smantellamento di tutte le regolazioni dell'apparato pubblico e un ritorno ad una situazione di *laissez-faire*, bensì s'intende una nuova combinazione di delegificazione e deregolazione accompagnata a una nuova regolazione (Magone, 1997).

⁴⁷ Questo concetto può essere interpretato come un processo di semplificazione normativa attraverso l'eliminazione di alcune regole e l'aggiornamento di altre.

⁴⁸ L'*Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) è un'organizzazione che raggruppa 33 stati membri, i quali vogliono condividere un impegno verso l'esercizio di un governo democratico e l'implementazione dell'economia di mercato. L'organizzazione ha il compito di aiutare i governi che vi aderiscono a divenire più responsabili delle proprie scelte economiche fornendo un monitoraggio costante delle aree coinvolte, nonché la diffusione di ricerche statistiche in campo macroeconomico, del commercio, dell'educazione, dello sviluppo e dell'innovazione. L'OECD ricopre inoltre un ruolo di promozione e tutela della *good governance* nel settore pubblico, in più cerca di definire e individuare le necessità emergenti nonché le politiche che più si adattano ai diversi contesti. I rapporti periodici e le diverse pubblicazioni hanno lo scopo di analizzare il contesto politico ed economico e cercano di essere un aiuto e un sostegno credibile per i decisori politici.

Nelle conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona del 2000 (par. 14) si afferma che “la competitività e il dinamismo delle imprese dipendono direttamente da un contesto normativo propizio all’investimento, all’innovazione e all’imprenditorialità”. Pertanto, “ulteriori sforzi sono necessari per diminuire i costi relativi al *doing business* e rimuovere l’onere burocratico inutile, entrambi particolarmente gravosi per le PMI” soprattutto prestando “particolare attenzione all’impatto delle regolamentazioni proposte e ai relativi costi di applicazione”. Nelle stesse conclusioni di Lisbona, il Consiglio chiedeva alla Commissione, al Consiglio e agli Stati membri di “fissare entro il 2001 una strategia per altre azioni coordinate intese a semplificare il quadro regolamentare, inclusa l’efficienza dell’amministrazione pubblica, a livello sia nazionale che comunitario” (par. 17).

Lo strumento più indicato a raggiungere tali finalità è stato individuato nell’AIR, considerato particolarmente adatto ad individuare quelle regolazioni e quelle leggi che, nel perseguire altri obiettivi, quali ad esempio la tutela dell’ordine pubblico, della salute, dell’ambiente e della stabilità macroeconomica, introducevano restrizioni alla concorrenza. L’OECD ha analizzato, inoltre, le esigenze dei mercati e dei cittadini di liberarsi da regole prescrittive imposte dagli apparati statali, che frenano le esigenze commerciali, attuando un processo di liberalizzazione e delegificazione. Alcuni degli elementi chiave di questo processo di modernizzazione sono: l’istituzione di una *policy* per la qualità della regolazione, il coinvolgimento della società nel *policy-making*, la *codification*⁴⁹, la trasparenza richiesta al settore pubblico, un processo di *red tape*⁵⁰ (Carbone, 2004).

Nel 2007 l’Ocse elabora delle linee guida che contengono dei suggerimenti operativi per introdurre l’AIR nei processi decisionali dei vari Paesi ad esso aderenti. Questo documento è rivolto soprattutto ai *policy makers* e vuole essere un metodo pratico con il quale i regolatori possono individuare le principali restrizioni alla concorrenza e valutarne la loro necessità. La *checklist* si può applicare sia alle leggi e ai regolamenti già in vigore, sia a quelli che sono allo studio o in corso di approvazione. In entrambi i casi, se si verifica l’esistenza di restrizioni alla concorrenza, si cercano alternative meno intrusive o, nel caso queste manchino, si compie una valutazione dei loro costi e benefici, in modo da verificare se l’effetto complessivo della norma è positivo.

⁴⁹Verifica periodica dei testi di legge, trasformazione degli stessi in base alle esigenze che via via si modificano nella società, creazione di testi unici, ecc.

⁵⁰ Meccanismi di snellimento degli oneri burocratici con delle forme del tipo: silenzio assenso, autocertificazione, ecc.

Più di recente, l'Ocse ha individuato un gruppo di Paesi in cui forme di analisi sono già operative (Australia, Brasile, Canada, Taipei, Corea, Giappone, Messico, Turchia, Gran Bretagna, Stati Uniti e Commissione europea), ed altri in cui si sta pensando di implementarle (Repubblica Ceca, Finlandia, Ungheria, Indonesia, Israele, Italia, Norvegia, Romania, Russia, Singapore e Spagna). E' stata elaborata una Raccomandazione affinché l'approccio e l'implementazione delle procedure di AIR sulla concorrenza siano il più uniformi possibili. In particolare, si suggerisce che gli Stati non facciano ricorso a nuove strutture o apparati burocratici appositamente dedicati, ma coinvolgano sul tema quelle già esistenti, magari affiancando alle risorse già disponibili altre (per esempio, funzionari parlamentari) con competenze tecniche ed *expertise* maggiormente focalizzate sul tema. In questo modo, da un lato si evita di accrescere i costi e le strutture della burocrazia e, dall'altro, si creano le condizioni per una più profonda integrazione fra le procedure di *competition assessment* e quelle di produzione normativa. L'Ocse suggerisce, in particolare, di integrare la stima dell'impatto sulla concorrenza nelle procedure AIR tradizionali le quali, nel 2005, venivano applicate per legge già in 18 Paesi (Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Germania, Grecia, Ungheria, Islanda, Italia, Corea, Lussemburgo, Messico, Olanda, Norvegia, Polonia, Spagna, Slovacchia e Svizzera) e a tutte le forme di regolazione. Nel 2005 il numero di Stati in cui si attua una qualche forma di AIRC è quasi raddoppiato rispetto al 1998, passando da 12 a 21, mentre il numero di quelli che stimano l'impatto sul grado di apertura dei mercati è passato da 11 a 22 (sui 27 su cui è stata condotta la ricerca)⁵¹.

1. Le linee guida

Le tre principali restrizioni considerate fra le più dannose alla formazione di mercati concorrenziali sono individuate nelle linee guida. Esse sono: limitare il numero o la dimensione delle imprese presenti in un mercato (attraverso, ad esempio, l'introduzione di diritti di esclusiva o di licenze), limitare la loro abilità di competere (mediante, ad esempio, il controllo o la fissazione dei prezzi) e ridurre gli incentivi che le imprese hanno a competere fra loro (grazie, per esempio, a disposizioni che obbligano o incoraggiano la pubblicazione di dati sensibili, quali quelli relativi ai costi interni di produzione). Ciascuna di queste voci è a sua volta articolata in diverse sottovoci, che esemplificano alcune restrizioni che dovrebbero essere valutate ed eliminate qualora ritenute inutili o superflue.

Questo tipo di analisi non è solo una prerogativa dei Paesi sviluppati ma anche dei Paesi in via di sviluppo. Il valore chiave riconosciuto alla concorrenza, attraverso il quale è possibile

⁵¹ Ocse, (2008). *Draft competition assessment recommendation: the context of regulatory management systems*, GOV/PGC/REG(2008)17.

incentivare lo sviluppo economico e combattere la povertà, suggerisce anche nei mercati appena nati o in corso di espansione di ridurre i vincoli imposti per legge alla libera competizione fra aziende. Nel gennaio 2008 anche il *Department for international development* (Dfid) ha pubblicato delle linee guida operative per identificare delle barriere alla concorrenza nei Paesi in via di sviluppo. Se, da un lato, tali linee guida presentano numerosi punti in comune con quelle presentate dall'Ocse, dall'altro hanno anche dei tratti peculiari che permettono loro di adattarsi meglio a mercati ed economie nascenti e in fase di liberalizzazione.

Fra i tratti caratteristici, si rileva in primo luogo l'attenzione posta dalle linee guida all'individuazione di un soggetto adatto a condurre un'AIR sulla concorrenza, posto che non può essere data per scontata, in questi Paesi, l'esistenza di istituzioni quali l'Antitrust; in alternativa, l'analisi dell'impatto sulla concorrenza potrà essere condotta anche da istituti di ricerca economica e università, che dispongano delle adeguate competenze e della necessaria indipendenza dal governo. In secondo luogo, si propone di introdurre l'AIRC progressivamente, individuando i settori più importanti per l'economia nazionale e che, data la loro rilevanza, beneficerebbero più di altri dell'introduzione di queste procedure. Il numero finale di settori selezionati dipenderà dai fondi che sono a disposizione, tenendo conto che è meglio compiere un'analisi più approfondita su pochi settori, che un'analisi superficiale su un numero maggiore di essi. In terzo luogo, le linee guida suggeriscono di porre l'attenzione all'intervento diretto che lo stato compie nell'economia attraverso l'azione delle imprese a capitale completamente pubblico. La concorrenza potrebbe essere a rischio o distorta laddove lo stato provi a ricoprire contemporaneamente il ruolo di imprenditore e regolatore. In questi casi, l'applicazione delle linee guida dovrebbe permettere di fare un bilancio fra i benefici legati all'azione delle imprese pubbliche (in termini di welfare, di erogazione di servizi pubblici, di posti di lavoro, ecc) e i costi che questa attività impone al sistema economico in termini di minore concorrenza.

Infine, si incentiva l'utilizzo di strumenti che permettono di monitorare le reazioni dei soggetti che, avendo un qualche interesse a mantenere basso il livello di concorrenza, potrebbero opporsi all'AIRC e, soprattutto, alle indicazioni di *policy* che da esso potrebbero derivare.

2. Gli strumenti di valutazione

Gli strumenti utilizzati per valutare l'impatto della regolamentazione sono l'analisi costi-benefici (*cost-benefit analysis*, CBA) e l'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR). E' stata, inoltre, introdotta l'analisi tecnico-normativa (ATN). Sia la CBA sia l'AIR sono metodi per valutare la

convenienza economica di una scelta. Esse possono essere utilizzate per valutare a priori (ma anche durante e dopo la vigenza di un provvedimento) l'impatto di ciascun intervento normativo.

L'analisi costi-benefici è basata sul principio secondo il quale un intervento è desiderabile quando il totale dei costi non supera il totale dei benefici. Essa consente di scegliere gli strumenti più idonei per raggiungere, da un lato, gli obiettivi di sviluppo del mercato e, dall'altro, quelli di tutela di determinati interessi, con il minor aggravio possibile sui bilanci pubblici e sul cittadino (utente o consumatore). Nell'analisi costi-benefici si distinguono i costi diretti dai costi indiretti. Tra i costi diretti, ritroviamo quelli generati dall'attività delle pubbliche amministrazioni che gravano sui bilanci pubblici, i cosiddetti costi amministrativi per i governi (*on-budget costs*) e i costi di adeguamento o *compliance costs*, ossia, quelli che i soggetti regolati, imprese, cittadini o altre pubbliche amministrazioni, devono sostenere per adeguarsi agli obblighi loro imposti dalla regolamentazione. Un esempio di *compliance costs* è costituito dai costi per l'introduzione dell'Euro, che gravano sul sistema bancario e su altri soggetti⁵². I costi indiretti ricadono indirettamente su soggetti diversi da quelli che decidono l'intervento. L'analisi costi-benefici è stata introdotta, dalla legge Bassanini *ter*, l. 16 giugno 1998, n. 191, il cui articolo 1 ha modificato la legge Bassanini 1 (l. 59/1997), art. 20. L'art. 20, comma 1, stabilisce che ogni anno entro il 31 gennaio il governo presenti un disegno di legge per la delegificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi, indicando i criteri per l'esercizio della potestà regolamentare.

La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) è stata introdotta nel nostro ordinamento dall'art.14, comma 4, della legge 28 novembre 2005, n. 246, con riferimento all'attività normativa del Governo, e consiste nella valutazione del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. La VIR si fonda, quindi, sulla verifica a posteriori dei dati e delle previsioni contenute nelle relazioni a corredo degli atti normativi, allo scopo di verificare l'effettivo impatto sull'ordinamento e sui destinatari degli atti normativi approvati. I risultati di tale verifica sono riportati nell'apposita relazione VIR che è predisposta dalla stessa amministrazione che ha curato la relazione AIR.

L'Analisi tecnico-normativa (ATN) è contenuta in una relazione che accompagna gli schemi di atti normativi d'iniziativa governativa ed i regolamenti, ministeriali o interministeriali. La

⁵² Cfr. Marconi P., Frollà C., *I "compliance cost" nei Paesi Ocse e in Italia*, in G. De Caprariis, G. Vesperi (a cura di), *L'Italia da semplificare: vol II Le regole e le procedure*, Bologna, Il Mulino, p. 103.

relazione tecnico-normativa è mirata a verificare l'incidenza della normativa che si intende introdurre sull'ordinamento giuridico vigente, nonché a verificare la corretta applicazione dei principi in materia di redazione tecnica degli atti normativi.

La disciplina della relazione tecnico-normativa, contenuta nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000, «Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto e della regolamentazione» (e nel relativo Allegato A), è stata rivisitata dalla nuova direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008, recante «Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 219, del 18 settembre 2008, al fine di potenziarne l'efficacia e di adattarla al quadro ordinamentale vigente. La nuova griglia metodologica contiene 23 indicatori, invece dei 13 precedenti, divisi in tre parti: il contesto nazionale, il contesto internazionale e la qualità sistematica e redazionale. L'aumento degli indicatori è stato curato con un approccio strettamente funzionale al miglioramento della regolazione e ai tempi serrati richiesti dall'iter dei provvedimenti. Nella nuova scheda ATN viene attribuito maggiore spazio agli aspetti comunitari e internazionali rilevanti, con il chiaro obiettivo di assicurare la piena compatibilità delle nuove norme con l'ordinamento comunitario e migliorare la posizione italiana nel quadro delle procedure d'infrazione e delle sentenze di condanna anche in materia di diritti dell'uomo.

3. L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)

L'AIR è uno strumento decisionale che comprende una gamma di metodi con lo scopo di valutare e analizzare l'impatto di una determinata azione regolativa cogliendone gli aspetti positivi e negativi (OECD, 1997a). L'introduzione dell'AIR nei Paesi membri dell'OECD è nata dalla necessità di migliorare le basi empiriche delle decisioni di regolazione e deriva da una serie approfondita di studi sui sistemi di valutazione delle politiche regolative adottate nei Paesi interessati. La scelta della metodologia da adoperare si differenzia in base ai diversi obiettivi da conseguire, all'evoluzione della forma regolativa, alle tradizioni e alle consuetudini affermatesi in un determinato sistema amministrativo. Questo per sottolineare quanto sia solamente indicativa la forma comune che andiamo a descrivere di questo strumento e quanto invece sia variabile la sua finalità e le sue modalità d'implementazione in base al contesto storico geografico e amministrativo di riferimento, agli obiettivi prefissati da una determinata *policy*, ai diversi aspetti che si vuole cogliere in uno specifico momento (De Francesco, 2000). L'analisi di impatto della regolamentazione, infatti, varia in ordine all'ambito di applicazione (solo in alcuni Paesi, tra i quali il Regno Unito e l'Italia riguarda le autorità amministrative indipendenti) sia alle specifiche

modalità di funzionamento (gli Stati Uniti, il Canada, l'Irlanda e la Danimarca hanno optato per un'analisi in due tappe: uno *screening* preliminare collegato a un filtro funzionale all'allocazione del *full impact assessment* solo alle regolazioni più rilevanti⁵³) sia all'effettivo ruolo svolto nel processo decisionale (alcuni Paesi, come la Francia e l'Italia, fanno ricorso ad analisi formali laddove in altri Paesi, come il Regno Unito e la Danimarca, l'analisi d'impatto della regolazione costituisce un reale supporto tecnico al decisore finale). L'AIR può essere in altre parole così definito: "L'AIR è uno strumento flessibile. Il suo obiettivo, il modo in cui è designata, ed il suo ruolo nel processo amministrativo differiscono in ragione del Paese e della specifica area della regolazione in cui viene adottata È un metodo per: esaminare sistematicamente e coerentemente gli impatti meritevoli dell'attenzione politico-amministrativa connessi all'intervento pubblico e per comunicare e trasmettere ai *decision makers* tutte le informazioni utili a risolvere un determinato problema politico" (Jacobs,1997, p.14).

L'AIR può essere inteso come uno dei metodi decisionali tra i diversi che sono comunemente utilizzati dai Paesi che fanno parte dell'OECD, l'elenco dei diversi metodi utilizzati dai regolatori nei diversi Paesi per raggiungere una decisione possono essere riassunti in cinque grandi filoni, secondo lo studio di settore svolto da questa Organizzazione (OECD, 1997a). Le cinque categorie decisionali sono:

1. *Expert*: la decisione viene presa dai *policy-makers* attraverso l'ascolto di uno o più esperti in materia, oppure un professionista nel campo, con comprovata esperienza e titolo professionali connessi.
2. *Consensus*: la decisione viene presa da un gruppo di *stakeholders* che hanno il compito di arrivare ad una posizione comune attraverso il bilanciamento e la discussione ponderata dei loro interessi.
3. *Political*: la decisione è determinata dalle istanze dei rappresentanti politici che ritengono particolarmente importante la questione portata all'esame.

⁵³ Radaelli C. M.,(2005). Diffusion without convergence: how political context shape the adoption of regulatory impact assessment, *Journal of european public policy*, p. 924.

4. *Benchmarking*⁵⁴: la decisione viene presa riferendosi ad un modello o ad un esempio già implementato e sperimentato in un altro contesto.

5. *Empirical*: la decisione si basa sull'analisi che definisce i parametri d'azione in accordo con criteri predefiniti; ossia esplicitando a priori i principi sui quali basare la propria analisi, la scelta s'incentra sullo studio degli stessi parametri d'azione.

L'AIR è un metodo empirico di *decision-making*, ma non può essere considerata come necessaria e sufficiente per designare una particolare funzione pubblica, bensì gioca un ruolo importante nel consolidamento e nell'approfondimento di un particolare tema di dibattito. L'AIR ha il compito, inoltre, di chiarificare i fattori più rilevanti e indicativi per il *decision-making*. Essa indirizza gli operatori nella valutazione di possibili soluzioni tra le quali individuare quella più adeguata ad uno specifico problema. Non si può certo definire come uno strumento in mano alla tecnocrazia che si affianca agli altri metodi decisionali attraverso una direttiva politica; bensì può essere classificata come un metodo valutativo con lo scopo profondo di trasformare il ruolo dello Stato (OECD, 2002).

L'analisi di impatto della regolazione è stata introdotta nel nostro ordinamento dall'art. 5 della legge 50/99, legge di semplificazione per il 1998. L'art. 5, comma 1, stabilisce che “con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono definiti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e a titolo sperimentale, tempi e modalità di effettuazione dell'AIR sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali”. La norma prevede un'analisi dell'impatto della regolazione sia sulle pubbliche amministrazioni sia sull'attività dei cittadini e delle imprese; prevede inoltre che l'analisi sia effettuata sia per la normativa primaria sia per quella secondaria, anche se sarà limitata ad un'analisi preventiva. In generale, le metodologie di analisi dell'impatto della regolazione possono riguardare l'impatto delle nuove regole proposte, o l'analisi *ex post* delle regole già esistenti ai fini della loro eventuale modificazione o abrogazione. Il contenuto dell'AIR può essere il più vario, normalmente contiene più d'una delle valutazioni che seguono: “la necessità di adottare e/o di mantenere una regolamentazione in relazione alle finalità e agli interessi pubblici perseguiti; la compatibilità dell'intervento regolatore con l'ordinamento comunitario; l'idoneità della fonte normativa

⁵⁴ Processo che studia e confronta come altre organizzazioni svolgono attività e processi simili. Le altre organizzazioni possono essere interne o esterne all'impresa o ad un sistema politico nel nostro caso e vengono selezionate in base al fatto che sono note per avere una performance eccellente nel processo studiato.

utilizzata, anche in riferimento ai principi di sussidiarietà e di flessibilità; l'appropriatezza dei soggetti regolatori; l'individuazione di eventuali strumenti alternativi di intervento (autoregolazione, negoziazione, incentivi fiscali, ecc.); gli effetti economici (costi e benefici) della regolamentazione sui destinatari (pubblici e privati), in rapporto al principio di proporzionalità; l'utilità della normativa in rapporto alla percezione dei soggetti destinatari; l'impatto della nuova normativa in relazione all'insieme delle regole vigenti e la verifica della coerenza complessiva del sistema normativo".

4. Gli obiettivi dell'AIR

I governi hanno individuato quattro obiettivi fondamentali dell'AIR:

1. comprendere a fondo gli impatti sul mondo reale delle azioni di governo, con particolare attenzione ai costi e ai benefici d'ogni singolo intervento;
2. integrare gli obiettivi di una scelta di politica nei diversi livelli;
3. migliorare la trasparenza e le consultazioni;
4. aumentare la responsabilità dei governi.

Il ruolo dell'AIR è di stabilire quali sono le priorità di una politica regolativa, attraverso l'utilizzo di una comparazione tra le attività già esistenti e tra le nuove proposte su un determinato tema, oppure attraverso l'analisi costi e dei vantaggi delle diverse proposte regolative anticipatamente rispetto alla loro implementazione. Gli obiettivi perseguiti sottolineano come questo strumento analitico sia sostanzialmente una chiave di coordinamento tra politiche di diverso livello, al fine di attuare una reale integrazione dei diversi aspetti di una decisione politica. Dagli inizi degli anni Novanta i Paesi membri dell'OECD si sono adoperati poiché divenissero effettive prima di tutto la partecipazione dei cittadini nelle attività politiche, attraverso la consultazione di diversi attori che hanno interessi e tramite la gestione di una politica più trasparente, aperta e responsabile dei *decision-makers*. L'AIR ha proprio le caratteristiche adatte per rispondere a questo tipo di esigenze, come verrà meglio spiegato in seguito, le consultazioni pubbliche sono un elemento chiave di essa, attraverso le quali vengono stabiliti gli obiettivi e gli effetti principali di determinate azioni. Inoltre, includendo nell'Analisi d'Impatto le consultazioni, il sistema ne ha tratto un forte giovamento in termini di trasparenza nel processo regolativo e ha potuto aumentare il numero e la qualità delle informazioni sulle quali una politica viene intrapresa (OECD, 1997a).

L'Analisi di impatto della regolazione sulla concorrenza può, inoltre, favorire un maggiore coordinamento tra attività di regolazione ex-ante e ex-post. L'attività di regolazione ex-ante è quella tipicamente svolta dalle Autorità di regolazione, che intervengono con regole prescrittive nei settori in cui non sussistono le condizioni di perfetta concorrenza. L'attività di regolazione ex-post è invece quella tipica delle Autorità antitrust che intervengono, in misura prevalente⁵⁵, per rilevare e correggere comportamenti anticoncorrenziali. L'assenza di un adeguato coordinamento tra l'attività di regolazione ex-ante ed ex-post e le rispettive Autorità preposte, può compromettere la possibilità di perseguire con efficacia gli obiettivi concorrenziali.

I *decision-makers*, dunque, sono chiamati a gestire in modo più responsabile e trasparente possibile le politiche regolative, queste grazie alla forte richiesta da parte dell'AIR di informazioni sempre più precise ed estese dei reali benefici introdotti da ogni singola azione amministrativa o politica. In molte situazioni i ministri o/e i ministeri ad essi collegati sono chiamati a assumere la responsabilità in prima persona delle decisioni regolative e questo sottolinea ancor di più la capacità di questo strumento di aumentare la *political accountability*.

5. Le caratteristiche dell'AIR

Il contenuto di questo tipo di analisi può essere molto diversificato in base al contesto e alle politiche esaminate, ma ci sono alcuni elementi comuni ovvero: la descrizione del problema che ha generato la scelta di avvalersi di una determinata politica regolativa, o più in generale di un intervento pubblico, valutando anche il rischio e i benefici derivanti dal perdurare dello *status quo*; un'analisi economica delle alternative alle opzioni disponibili, siano esse regolative o ricadenti su altri tipi di politiche pubbliche (De Francesco, 2000); l'identificazione precisa e puntuale dell'impatto nonché la quantificazione; la consultazione che svolge la funzione di fornire una base empirica al processo di *decision-making*, essa si rivela come una fonte di dati e come una verifica di veridicità degli assunti presenti nelle decisioni in un dato contesto istituzionale.

Non sempre gli Stati utilizzano una metodologia rigorosa come l'analisi costi-benefici, ma spesso considerano una vasta gamma di costi diretti e indiretti dell'azione regolativa. Tuttavia, sviluppare questo tipo d'analisi spesso non fornisce un bilanciamento sull'ammontare dei costi rispetto ai benefici, e la mancata garanzia di un bilanciamento induce l'operatore a rivolgere

⁵⁵ L'evoluzione del ruolo delle Autorità per la concorrenza sta portando ad un aumento del numero di casi in cui si prevedono interventi ex ante.

l'attenzione a metodologie che non siano così ben definite e lasciano ancora un margine d'analisi personale.

Le istituzioni coinvolte sono spesso delle agenzie *ad hoc* che sono state create appositamente per svolgere il compito di sovrintendere gli andamenti dei programmi AIR, queste agenzie alle volte si scompongono in altre sezioni più specifiche (economica, industriale, commerciale) in base alle diverse esigenze del Paese. Ma nonostante la diffusione di queste organizzazioni, il responsabile ultimo d'ogni processo regolativo è il *decision-maker* (nella maggior parte dei casi rappresentato da dicastero cui fa riferimento). Inoltre, la gestione e la creazione dei programmi AIR è essenzialmente decentralizzata con diversi livelli di controllo di qualità da parte delle agenzie centrali (OECD, 1997a). Gli operatori locali sono chiamati a realizzare l'Analisi d'Impatto della regolazione, mentre gli operatori centrali collaborano e cooperano alla realizzazione dei programmi. Questo meccanismo sottolinea quanto sia fondamentale la vicinanza e la conoscenza della realtà locale in cui s'inserisce l'analisi, per evidenziare ancora una volta l'importanza del contesto e della sua incidenza nell'implementazione del programma.

Le tipologie dei documenti nei quali si è deciso di attuare l'AIR sono i più diversificati: si può trattare di proposte di legge, di regolamenti, di legislazione già in vigore in un determinato campo o contesto, solitamente non viene applicato l'AIR a livello municipale o locale. La divulgazione di una guida per pubblicizzare le modalità d'utilizzo di questo strumento è una pratica molto diffusa nei Paesi analizzati. Essa è utilizzata dai regolatori per avere una griglia di partenza su cui modellare i propri interventi e facilitare la produzione di un documento grossomodo standard. Quando poi l'analisi è stata completata, anche questa conosce un procedimento di diffusione e di pubblicazione per renderla più conosciuta possibile agli operatori, ma anche alla cittadinanza.

6. La consultazione nell'AIR

La consultazione è un passaggio chiave nell'Analisi d'Impatto della Regolazione che risponde alle esigenze di legittimazione dei poteri pubblici, sottoposti ad un processo di declino del consenso da parte dell'opinione pubblica e degli interessi organizzati, e alla gestione della complessità, parte integrante di numerosi dei problemi collettivi, dovuta alla diffusione della regolazione secondo una logica multilivello (La Spina, Cavatorio, 2001). Lo scopo fondamentale della consultazione è la verifica empirica del processo regolativo in esame da un punto di vista tecnico ed efficace nella pratica (Cavatorio, 2002).

Secondo le linee guida dell'OECD, la consultazione è in particolare orientata a:

- rilevare direttamente le esigenze di un determinato contesto di riferimento, ascoltando i destinatari d'eventuali politiche (e non solo i loro rappresentanti) e gli esperti in materia che vantano una particolare conoscenza e interesse nell'argomento;

- approfondire le informazioni necessarie per precisare l'ambito d'intervento, definire gli obiettivi e dare una previsione sui risultati attesi elaborare un ventaglio d'opzioni rilevanti e quantificare le categorie dei costi e benefici legati alle diverse opzioni d'intervento (OECD,1997);

- creare un collegamento sostanziale tra la società civile e gli apparati amministrativi e politici, favorendo una concezione della decisione regolativa più vicina al pensiero dei cittadini e più attenta alle loro esigenze e al rispetto dei diritti civili fondamentali (Savini, 2002).

L'analisi di questo strumento prevede l'approfondimento di tre particolari punti: la definizione degli attori coinvolti nella consultazione, ossia a chi si rivolge la consultazione, l'individuazione del momento dedicato a questa pratica all'interno dell'AIR, e con quali tecniche di rilevazione vengono utilizzate.

La scelta dei soggetti da intervistare è strettamente legata alla complessità dell'intervento e al numero d'effetti esterni (diretti e indiretti) che l'ipotesi dell'operazione sviluppa. Infatti vi è ragione di pensare che più i costi della regolazione si distribuiscono su una banda larga di soggetti, comprendendo PMI, grandi imprese, produzioni ad ampio raggio, ecc; tanto più aumentano il numero di persone che sarebbe opportuno interpellare, poiché aumenta il numero di coloro che hanno interessi specifici sulla proposta (*stakeholders*⁵⁶). La selezione dei soggetti da consultare sarà valutata volta per volta prestando particolare attenzione alle categorie coinvolte nel processo regolativi, mantenendo il più possibile ampio il target di riferimento. Bisogna, inoltre, prestare molta attenzione a non escludere soggetti che hanno uno scarso peso mobilitativi o all'interno della società, a non restringere il campo d'analisi sulle posizioni convergenti lasciando così in ombra i potenziali elementi conflittuali; la pratica della generalizzazione anche se su un numero sufficiente di consultazioni ma che non risultano comunque rappresentative.

Il momento specifico in cui viene svolta l'indagine si dispiega lungo tutte le fasi dell'AIR. I passaggi si sviluppano da una fase iniziale in cui viene definito il problema decisionale ad una conclusiva in cui si procede alla formulazione e alla valutazione delle diverse possibili opzioni

⁵⁶ Coloro che hanno interessi specifici sulla proposta in gioco anche se non dispongono di un potere formale di decisione e sono più o meno coinvolti nel processo di decisione regolativa.

d'intervento, regolative o alternative alla regolazione diretta. Un'importanza fondamentale svolge la consultazione nella fase iniziale di progettazione normativa durante l'elaborazione della scheda preliminare dell'AIR, questa pratica è volta a scongiurare principalmente il rischio di un intervento fatto troppo tardi, magari nell'ultima fase dell'AIR, che ha lo scopo di legittimare e ottenere consensi sulle premesse già individuate e ritenute corrette dagli amministratori, senza incidere realmente sul contenuto del provvedimento.

La scelta di quale tecnica di consultazione utilizzare è strettamente correlata alle caratteristiche del problema in esame e al momento all'interno dell'AIR in cui la s'impiega. Per rendere le consultazioni efficaci e realmente utili rispetto all'indagine bisogna prima di tutto fare previsioni realistiche sulla fattibilità con un particolare riguardo alla scelta metodologica magari ricorrendo all'uso combinato di più tecniche.

La consultazione, quindi, è un tassello importante nella realizzazione di una corretta AIR, ma è collegata ad un uso corretto di questo strumento che prenda in considerazione in modo puntuale e preciso tutte le sfumature di significato che l'indagine può portare. Il successo delle consultazioni dipende dalla sensazione della maggior parte degli attori coinvolti di essere rappresentati, ascoltati e parte integrante del processo decisionale.

2. La disciplina normativa italiana dell’AIR

In questa sezione, analizzo in dettaglio, l’assetto normativo nazionale dell’AIR concentrandomi sulle sue linee guida, le funzioni implicite ed esplicite dell’antitrust ed in particolare nell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Agcm), nonché sul ruolo che l’AIR potrà svolgere in futuro nell’Antitrust.

La crescente correlazione tra regolazione, intesa come attività specifica di produzione di norme e regole, e l’AIR ha spinto il legislatore interno a considerare l’AIR nel quadro più generale della qualità della regolazione, della semplificazione e della migliore organizzazione dei precetti normativi. Inoltre, il legislatore si occupa direttamente delle procedure e delle forme per integrare nell’ordinamento interno non soltanto norme legislative dell’ordinamento comunitario (regolamenti e direttive), ma, specificamente, “modalità esecutive e caratteristiche di ordine tecnico di direttive già recepite nell’ordinamento nazionale” e che l’ordinamento comunitario con sempre maggiore frequenza si volge a sua volta a modificare, adattare ed innovare con propri processi di regolazione.

Le norme relative all’analisi dell’impatto di regolamentazione sono le seguenti.

- La legge 23 dicembre 2000, n. 388 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2001). L’art. 107 istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un fondo per il finanziamento di “iniziative volte a promuovere l’informatizzazione e la classificazione della *normativa vigente* al fine di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, nonché di fornire *strumenti per l’attività di riordino normativo*”.
- La legge 29 luglio 2003, n. 229 “Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001”

La legge, all’art. 2 comma 1 stabilisce che:

“Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge [il termine è prorogato al 9 settembre 2005], un decreto legislativo (...) per il riassetto delle disposizioni statali di natura legislativa vigenti in materia di produzione normativa, semplificazione e qualità della regolazione (...) nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

f) previsione e definizione di procedure di verifica dell’impatto regolatorio, ai sensi delle direttive del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di analisi tecnico-normativa e di analisi

dell'impatto della regolamentazione, anche a seguito di un congruo periodo di applicazione delle norme, con adeguati strumenti di informazione e partecipazione degli utenti e delle categorie interessate ...". Al comma 3 stabilisce che: "Nell'ambito della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Governo acquisisce indirizzi e proposte nella materia della qualità della regolazione e osservazioni per l'adozione di strumenti comuni". La stessa legge all'art. 12 sostiene che:

“1. Le autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione.

2. Le autorità di cui al comma 1 trasmettono al Parlamento le relazioni di analisi di impatto della regolamentazione da loro realizzate”.

In applicazione all'art. 12, l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas ha provveduto ad elaborare proprie “Linee guida sull'introduzione dell'analisi di impatto della regolazione (AIR)” nella stessa Autorità. Il testo, pubblicato il 31 marzo 2005, è stato sottoposto a consultazione pubblica “con l'obiettivo di sviluppare un primo confronto con operatori e associazioni e di ricevere le loro osservazioni e proposte”. Dal canto suo l'Autorità considera l'AIR “una metodologia che ha la funzione di valutare le ricadute, in termini qualitativi e quantitativi, di una decisione regolatoria, in relazione sia all'insieme dei destinatari sia alle stesse amministrazioni che devono applicare e far applicare la regolamentazione”.

- La legge 15 dicembre 2004, n. 308, "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione". La tutela e la gestione dell'ambiente costituiscono, insieme alla tutela della salute e della qualità della vita, un campo integrativo importante della regolazione. A quest'ultima, con ulteriore attenzione alla forte tecnicità delle regole ambientali, sembra riferirsi la citata legge di delega laddove già nel titolo riguarda “misure di diretta applicazione”. L'art. 1 della legge al comma 5 stabilisce che il prodotto della delega, ossia i decreti legislativi che il Governo deve elaborare entro un anno, devono essere trasmessi alle Camere corredati, oltre che dall'analisi tecnico-normativa e dalla relazione tecnica, dall'analisi dell'impatto della regolamentazione, ciò che sospinge decisamente l'utilizzazione di tale strumento nel campo della legislazione primaria.

- La legge 4 febbraio 2005, n. 11 “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari” L’art. 13 si occupa dell’integrazione nell’ordinamento interno delle norme comunitarie non direttamente applicabili. Si tratta di regole e norme tecniche che l’Unione europea produce per modificare modalità esecutive e per stabilire nuove o diverse caratteristiche di ordine tecnico, dettate sempre più frequentemente dai rilevati bisogni derivanti dal mutevole combinarsi degli interessi e dal vorticoso cambiamento tecnico-scientifico. Questa produzione regolativa dell’Unione europea verrà d’ora innanzi assorbita nell’ordinamento interno nella forma univoca del decreto del Ministro competente per materia, che peraltro deve darne comunicazione al Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei ministri.

- La legge 18 aprile 2005, n. 62 “Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004”

Questa legge riprende il profilo specifico della regolazione nell’ambito delle “autorità indipendenti”, che al riguardo presentano nell’ordinamento italiano aspetti di specifico interesse ed altri di immaturità; riguarda anche specificamente le correlazioni tra tecniche di regolazione e tecniche di programmazione e di pianificazione. L’art. 25, comma 1, conferisce al Governo una delega legislativa al fine di “definire un quadro normativo finalizzato al recepimento della direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali, e della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi”. La delega prevede contestualmente il “conferimento all’Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, in attuazione della normativa comunitaria, dei compiti di vigilanza nei settori oggetto della presente disciplina; l’Autorità, caratterizzata da indipendenza funzionale e autonomia organizzativa, si dota, nei modi previsti dal proprio ordinamento, di forme e metodi di organizzazione e di analisi dell’impatto della normazione per l’emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione. I compiti di cui alla presente lettera sono svolti nell’ambito delle competenze istituzionali dell’Autorità, che vi provvede con le strutture umane e strumentali disponibili sulla base delle disposizioni normative vigenti e senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato”.

- La legge 28 novembre 2005, n. 246 “Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005”. Tale legge da un lato abroga alcune delle norme in precedenza analizzate, dall’altro

percorre una linea definitoria e funzionale, riguardante specificamente l’AIR, ma infine confusamente si ricollega alla problematica della regolazione ed alla sua impropria connessione con i profili del riordino legislativo e della semplificazione. L’art. 5 della legge provvede alla delega al Governo per la semplificazione degli adempimenti amministrativi delle imprese e il rafforzamento dello sportello unico per le attività produttive, naturalmente con riguardo a materie di competenza legislativa ed esecutiva dello Stato. In questo contesto rileva la delega legislativa, da esercitare previa consultazione delle organizzazioni rappresentative delle categorie economiche, produttive e professionali interessate:

- per il “ricorso a forme di autoregolazione al fine di favorire la concorrenza fra i soggetti economici e l’accrescimento delle capacità produttive del sistema nazionale”;
- per la sostituzione di norme prescrittive con sistemi di incentivi e disincentivi.

Oltre a ciò la norma promuove accordi e intese fra il Governo e le Regioni per:

- l’armonizzazione della “regolamentazione” in vista della semplificazione degli adempimenti delle imprese;
- il coordinamento dei contenuti del “Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese” di cui all’art. 16 della legge 29 luglio 2003, n. 229, con i processi di semplificazione e riassetto della “regolazione” statale, regionale e locale.

Una scarsa autonomia concettuale e normativa della “regolazione” si evidenzia nell’art. 14 della legge intitolato alla “semplificazione della legislazione”. In effetti i commi da 1 a 11 dell’articolo 14 sono sostanzialmente dedicati all’analisi di impatto della regolamentazione, indicata con la sigla AIR, oltreché alla valutazione d’impatto della regolamentazione, indicata con la sigla VIR, due sigle che a partire dalle indicazioni internazionali, dalle elaborazioni tecnico-scientifiche e anche da alcune normative italiane, fanno invece riferimento alla regolazione da intendere come categoria autonoma e diversa dalle quelle altrettanto specifiche della “regolamentazione” e della “legislazione”.

Una breve analisi della nuova disciplina legislativa dell’AIR, che sostituisce quella abbozzata nell’art. 5, comma 1 della L. 8 marzo 1999, n. 50, evidenzia l’imperfetta individuazione del campo della “regolazione” e della sua non identità con la normazione e con la legislazione. Tutto ciò è insieme causa ed effetto di probabili difficoltà organizzative e funzionali dell’Air.

1. L’AIR in Italia

In Italia l’AIR è di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi, DAGL), che attualmente è anche responsabile del controllo della qualità delle AIR prodotte dai ministeri competenti, coordina le attività collegate all’AIR, promuove le politiche in tema di AIR. Le AIR devono essere preparate dai singoli ministeri. Al momento, non sono previste sanzioni nel caso in cui i soggetti responsabili dello svolgimento dell’analisi non la effettuano. Tuttavia, il Servizio AIR può richiedere ulteriori approfondimenti su aspetti specifici qualora l’AIR svolta sia ritenuta insoddisfacente. Nel corso del 2000 e del 2001 il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) gestì un Progetto Sperimentale sull’AIR. Il documento di riferimento fu la “Guida alla sperimentazione dell’AIR” pubblicata nel dicembre 2000 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (in seguito pubblicata nella Gazzetta Ufficiale e successivamente fatta oggetto di una circolare del DAGL del 2001). Durante la sperimentazione i ministeri furono assistiti da un apposito help-desk situato presso il DAGL e composto da economisti, statistici, scienziati politici e giuristi provenienti dal Progetto AIR del DFP, dal Nucleo e dal DAE. Al fine di offrire ai dipendenti pubblici coinvolti nella sperimentazione gli strumenti necessari per svolgere l’analisi, fu organizzato un corso di formazione sull’AIR (che coinvolse 40 persone).

La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 settembre 2001 introdusse nuove disposizioni in tema di AIR, stabilendo che ogni ministero avrebbe dovuto individuare un funzionario responsabile dell’AIR. Inoltre, fu prevista una nuova fase di sperimentazione accompagnata da un’attività di formazione. La direttiva stabilì che durante questa fase sarebbero state testate forme semplificate di AIR e sarebbero stati valutati criteri di selezione per ridurre il numero di proposte da sottoporre ad AIR. Infine, fu introdotta una valutazione ex post delle norme in vigore (la cosiddetta VIR). Nel 2002 fu creato un apposito Servizio AIR presso il DAGL. Nel corso del 2003 la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione ed il DAGL organizzarono tre edizioni di un corso di formazione (di 6 giornate) trattando i seguenti temi: analisi comparata delle esperienze internazionali, elaborazione delle opzioni regolative, valutazione d’impatto sui cittadini e le imprese, valutazione d’impatto sulle pubbliche amministrazioni. Parteciparono ai corsi circa 60 dipendenti pubblici. Nello stesso anno fu avviata la seconda fase di sperimentazione, attualmente in corso.

Il Servizio AIR coordina ed assiste le amministrazioni coinvolte ed ha elaborato delle nuove linee guida da usare nel corso della sperimentazione. L’attuale fase di sperimentazione mira anche a

comprendere i problemi teorici e pratici collegati all'analisi d'impatto; inoltre, si prevede di realizzare una nuova Guida AIR (ufficiale) dopo questa fase. Di norma, ancora oggi nei processi regolativi l'AIR continua a non essere applicata. Negli ultimi anni si è assistito ad una crescente attenzione verso l'AIR a livello sub nazionale. L'AIR è stata adottata o sperimentata a livello regionale: molte regioni hanno partecipato nel corso del 2002-2003 ad un progetto sperimentale che prevedeva sia un'attività di formazione (3 edizioni con circa 100 partecipanti), sia una fase di sperimentazione (con almeno una proposta regolativa sottoposta ad AIR per ogni regione partecipante).

L'intero progetto è stato sviluppato dal Dipartimento della Funzione Pubblica attraverso il Formez. Tale progetto ha prodotto diverse analisi approfondite di proposte legislative regionali, molte delle quali riguardanti aspetti cruciali della valutazione d'impatto (definizione del problema, raccolta delle informazioni, anche tramite la consultazione, valutazione di opzioni multiple, valutazione economica, individuazione di un'opzione preferibile). Altre regioni (Basilicata, Friuli-Venezia Giulia e Toscana) hanno portato avanti dei propri progetti pilota. La Regione Toscana sperimenta l'AIR dal 2001 ed ha prodotto un proprio manuale AIR; la Regione Basilicata ha emanato un'apposita legge regionale sugli strumenti di qualità della regolazione, tra cui l'AIR. Inoltre, di recente il Comune di Lucca ha avviato un progetto di sperimentazione. Pur non esistendo un processo di collaborazione tra le unità responsabili dell'AIR a livello centrale e quelle locali (né tra queste ultime) è in corso una forma di cooperazione tra il Servizio AIR del DAGL ed il Comune di Lucca. A livello regionale, l'AIR non è prevista da alcuna legge (ad eccezione della Regione Basilicata). In molti casi, i funzionari coinvolti nella sperimentazione del Formez hanno mostrato una buona volontà e prontezza ad apprendere la nuova metodologia. Durante tale sperimentazione, è stato creato un gruppo di consulenti per assistere le Regioni. Le analisi svolte risultano piuttosto strutturate e rigorose, dato che seguono sostanzialmente le indicazioni fornite dalla Guida AIR nazionale del 2000. In Italia l'AIR è prodotta da gruppi di lavoro multidisciplinari guidati dal funzionario responsabile del provvedimento oggetto di analisi. Poiché i dipendenti pubblici italiani sono principalmente giuristi, durante l'attuale sperimentazione questi gruppi sono integrati da statistici, economisti e scienziati politici. Alcuni di essi sono consulenti esterni ed altri provengono da altre amministrazioni (ad esempio, dal Servizio AIR nel caso di ministeri; dal Formez nel caso del progetto di sperimentazione AIR regionale). Sebbene ciò sia previsto dalla legge n. 50 del 1999, attualmente l'AIR a livello centrale non è obbligatoria (e, dunque, di regola è evitata) ed anche in questa fase di sperimentazione essa è applicata ad un numero esiguo di casi. Dopo la

sperimentazione, l'AIR sarà obbligatoria per i disegni di legge ed i decreti ministeriali ed interministeriali.

Le direttive sono alquanto dettagliate e la "Guida alla sperimentazione" segue puntualmente le raccomandazioni OCSE ed alcuni modelli stranieri avanzati, come quelli di Regno Unito, Australia, Messico e Canada, come riconosciuto dalla *Regulatory Review* dell'OCSE pubblicata nel 2001. Le nuove linee guida elaborate nel 2003 in parte modificano i contenuti della Guida pubblicata nel 2000. Dal punto di vista metodologico, la principale differenza riguarda l'adozione di un approccio più flessibile circa le tecniche di valutazione da utilizzare. L'analisi costi-benefici (che nella precedente Guida era considerata la tecnica da preferire) è indicata come una delle possibili tecniche per la valutazione economica delle proposte regolative, lasciando la scelta finale all'amministrazione. Inoltre, è stato introdotto un principio di proporzionalità in base al quale il grado di dettaglio dell'analisi varierà a seconda del prevedibile impatto dell'intervento. Infine, sono state introdotte delle indicazioni utili allo svolgimento della fase di monitoraggio. Come già accennato, i contenuti e l'approccio di queste linee guida saranno testati nel corso della sperimentazione. Il processo di analisi d'impatto è suddiviso in due stadi distinti. La differenza tra AIR preliminare ed AIR finale riguarda l'approfondimento dell'analisi. In effetti, nel primo stadio è svolta una comparazione dei vantaggi e degli svantaggi delle varie opzioni ed è selezionata un'opzione preferibile. Nel secondo stadio tale opzione è sottoposta ad un'analisi più approfondita tenendo presente che, alla luce delle ulteriori e più approfondite informazioni ottenute, altre opzioni (inizialmente scartate) possano eventualmente essere giudicate migliori. In sintesi, il processo di AIR italiano prevede attualmente le seguenti fasi:

- quadro normativo: questa fase descrive le norme esistenti a livello nazionale e sovranazionale (ovvero, europeo) che regolano la materia oggetto di AIR e che possono influenzare l'elaborazione delle opzioni. Di solito, viene svolta un'analisi comparata della normativa che regola la stessa materia in altri Paesi europei;

- definizione del problema: descrizione delle principali esigenze giuridiche, economiche e sociali manifestate sia dalle amministrazioni che dai privati. Questa fase include un'analisi dei rischi da evitare o ridurre attraverso l'intervento. Non c'è l'obbligo di seguire tecniche specifiche per svolgere l'analisi del rischio, per cui è possibile una mera descrizione qualitativa dei rischi;

- obiettivi: l’AIR deve indicare gli obiettivi dell’intervento, distinguendo l’obiettivo generale da quelli specifici. È anche richiesta l’indicazione dei risultati attesi (possibilmente in termini quantitativi);

- individuazione dei destinatari: ogni AIR deve individuare le parti interessate dall’intervento. È obbligatorio distinguere tra amministrazioni, imprese e famiglie/cittadini, quantificando il numero di soggetti coinvolti (ad esempio, il numero di imprese in un certo settore) e la loro tipologia (ad esempio, PMI e grandi imprese);

- opzioni: pur non essendoci alcuna prescrizione normativa che obblighi a considerare una molteplicità di opzioni, la Guida AIR richiede esplicitamente di considerare alternative alla regolazione diretta, quali strumenti basati sul mercato, autoregolazione, opzioni basate sulla volontarietà, campagne informative, ecc. Lo scopo è di indurre i decisori a considerare innanzi tutto le opzioni meno costose. Per ogni opzione sono individuati i presupposti economici, sociali e organizzativi, nonché il livello atteso di conformità;

- selezione delle opzioni rilevanti: considerando i presupposti delle opzioni, la loro efficacia e le criticità per i destinatari, è effettuata una prima selezione delle opzioni. Le alternative risultanti (cosiddette “opzioni attuabili”) sono sottoposte a valutazione economica a seguito della quale viene individuata un’opzione preferibile;

- valutazione dell’opzione preferibile: l’opzione selezionata al termine dell’AIR preliminare è sottoposta ad un’analisi più approfondita che riguarda soprattutto una più attenta identificazione e quantificazione dei costi e dei benefici per tutti i destinatari⁵⁷. Non è indicata una specifica tecnica di valutazione, ma l’analisi costi-benefici è stato lo strumento finora più utilizzato, specie nelle AIR nazionali, dove è stata calcolata la variazione di benessere associata ad ogni opzione attuabile. Allo stesso tempo, molte AIR, sia nazionali che regionali, includono valutazioni quantitative (ma non monetarie) e qualitative, specie per tener conto di effetti difficili da monetizzare. In generale, la valutazione economica ha evidenziato l’assenza di dati rilevanti (sia per stimare il numero di destinatari, che per valutare costi e benefici) e/o difficoltà ad accedere ai database disponibili e per conoscerne i contenuti. La durata di molte AIR è in parte dovuta a questi problemi nonché all’individuazione dell’opzione preferibile che conclude l’AIR. La scelta si fonda su tre criteri: efficacia, criticità per i destinatari, efficienza (cioè, risultati della valutazione economica). È

⁵⁷ Questa fase dell’analisi è parzialmente diversa da quella usata in molte AIR regionali. Infatti, in questi casi la valutazione economica è svolta su tutte le opzioni attuabili in modo da selezionare quella preferibile.

possibile che, sulla base delle ulteriori informazioni prodotte, opzioni diverse da quella identificata come preferibile al termine dell’AIR preliminare siano riconsiderate e che si giunga ad una diversa conclusione circa l’opzione preferibile. In ogni caso, tale conclusione non è vincolante: i decisori sono liberi di scegliere un’opzione diversa da quella suggerita dall’AIR.

Durante l’intero processo di AIR si fa di solito ricorso, come precedentemente sottolineato, ad uno strumento fondamentale: la consultazione delle parti interessate. Sia le AIR nazionali che quelle regionali frutto della sperimentazione hanno fatto ricorso alle consultazioni per arricchire le informazioni a disposizione. La consultazione si rivela utile in più fasi del processo di AIR: individuazione delle esigenze socio-economiche, elaborazione delle opzioni, stima dei costi e dei benefici associati alle varie alternative. In Italia la consultazione pubblica è prevista ufficialmente⁵⁸: le amministrazioni ai vari livelli, i sindacati e le associazioni imprenditoriali sono di regola consultate. Non c’è un obbligo generale di pubblicare, ad esempio su Internet, i documenti di consultazione e le opportunità di essere consultati: ogni volta, l’amministrazione responsabile della singola AIR sceglie chi consultare, sulla base del tipo di regolazione, della necessità di informazioni, ma anche di motivazioni politiche. Le Guide AIR in genere spiegano quali tecniche di consultazione possono essere utilizzate, quando e come. Le nuove linee guida interne sull’AIR richiedono la predisposizione di un documento di consultazione e di un rapporto sulle consultazioni (che includa i principali risultati del processo di consultazione). Ciononostante, non esistono linee guida ufficiali sulle consultazioni all’interno dell’AIR. Nelle ultime esperienze, sia a livello centrale che (specialmente) regionale, la circolazione di documenti per ottenere commenti, i *focus groups* e le indagini sono state le tecniche più frequentemente adoperate. Non è obbligatorio pubblicare i risultati delle consultazioni e spiegare se ed in che misura i decisori hanno tenuto conto delle informazioni e dei commenti ricevuti. Non esiste un periodo stabilito per proporre commenti sulle proposte regolative ed i relativi effetti. Inoltre, non è previsto alcun obbligo di pubblicare i risultati dell’AIR, anche se essi sono disponibili su richiesta.

2. Lo scenario normativo e politico a livello comparato

Dopo una generica ricostruzione del quadro normativo e politico esistente a livello nazionale in materia di analisi di impatto, di seguito confronto la procedura prevista a livello comunitario, ossia la Valutazione di Impatto (VI), e quella prevista a livello nazionale, ossia l’AIR. In particolare, le

⁵⁸ L’art. 20 della legge 59/1997, così come modificato dalla legge 229/2003, afferma che “gli organi responsabili di direzione politica e di amministrazione attiva individuano forme stabili di consultazione e di partecipazione delle organizzazioni di rappresentanza delle categorie economiche e produttive e di rilevanza sociale, interessate ai processi di regolazione e di semplificazione”.

due procedure sono descritte rispetto all'ambito di applicazione e all'ipotesi di esclusione; all'iter procedurale e agli attori coinvolti; ai contenuti della relazione finale. Nelle conclusioni, infine, riporto un confronto tra le due procedure, allo scopo di individuare elementi comuni e differenze e di fornire, specialmente nel secondo caso, alcune considerazioni in merito alle possibili motivazioni e alle conseguenze delle diverse scelte effettuate a livello nazionale e comunitario.

In ambito comunitario, è stato intrapreso un importante percorso politico finalizzato al miglioramento della qualità e della trasparenza della legislazione comunitaria, che ha avuto le sue tappe fondamentali nei Consigli Europei di *Göteborg* (giugno 2001) e *Laeken* (dicembre 2001). Un primo risultato di questo processo è stata l'elaborazione del "*Better Regulation Package*", concretizzatosi nel Piano d'azione "Semplificare e migliorare la regolamentazione" che individua una serie di azioni (alcune sotto la diretta responsabilità della Commissione Europea, altre proposte al Parlamento europeo ed al Consiglio, nella loro qualità di legislatore comunitario, o direttamente agli Stati Membri) finalizzate a semplificare e a migliorare la qualità del contesto normativo. Coerentemente con quanto previsto dal Piano d'Azione, la Commissione ha introdotto formalmente la nuova procedura per la realizzazione della Valutazione di Impatto, che, a partire dal 2003, ha integrato tutte le valutazioni settoriali relative agli effetti diretti e indiretti di una misura proposta in un unico strumento globale, allontanandosi così dalla precedente impostazione che prevede un certo numero di valutazioni parziali e settoriali. Il metodo avrebbe garantito un insieme comune di questioni basilari, standard minimi di analisi ed un formato comune per le relazioni. La Comunicazione inoltre, ribadendo come la VI contribuisca al processo decisionale, ma non sostituisca il giudizio politico, ne disciplina ambito di applicazione, fasi, contenuti e struttura tipo della relazione finale. Un ulteriore documento di riferimento importante per la realizzazione della VI a livello comunitario sono le linee guida approvate dalla Commissione che definiscono una specifica metodologia, dettagliando ed articolando il processo in fasi.

A livello italiano, l'introduzione sperimentale dell'AIR è avvenuta con la legge n. 50 del 1999. In questa norma si prevedeva che l'analisi fosse svolta rispetto "agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali", con l'obiettivo di valutare il loro impatto sia sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, sia sull'attività dei cittadini e delle imprese. Questa legge, tuttavia, rimandava l'applicazione immediata dell'AIR, prevedendo un periodo di sperimentazione preliminare. La sua attuazione, pertanto, è avvenuta con due successive direttive del Consiglio dei Ministri (del 27.03.2000 e del 21.09.2001) che, dal 2000, hanno avviato il percorso di sperimentazione, con lo scopo di verificare la fattibilità metodologica e la possibile

collocazione dell'AIR all'interno degli uffici delle amministrazioni che prevedono di utilizzare costantemente questo strumento. I successivi interventi normativi hanno progressivamente definito le finalità dello strumento e determinato una più precisa distribuzione delle competenze a livello di amministrazione centrale. Con la legge di semplificazione del 2005 (art. 14, legge n. 246 del 2005) l'AIR ha acquistato nuovo vigore ed è ritornata ad essere oggetto di attento dibattito politico-amministrativo. Tale legge ha agito su vari aspetti, quali la definizione del concetto di AIR, l'affermazione di un suo uso generalizzato a tutti gli atti normativi del governo, l'attribuzione dei ruoli nella realizzazione dell'AIR. Infine, quale ultima tappa di questo processo, il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008 n. 170 recante disciplina attuativa dell'Analisi dell'Impatto della Regolamentazione⁵⁹, sancisce la definitiva messa a regime dell'utilizzo di questo strumento, rappresentando un punto fondamentale del percorso dell'iter normativo degli ultimi anni concernente l'AIR, illustrandone ambito di applicazione, organizzazione, contenuti e struttura tipo della relazione finale.

3. Ambito di applicazione dell'AIR e ipotesi di esclusione

A livello nazionale, l'AIR deve essere realizzata per tutti gli atti normativi del Governo, compresi gli atti adottati dai singoli Ministri, i provvedimenti interministeriali, e i disegni di legge di iniziativa governativa (art. 2 del DPCM n. 170/08), mentre sono previste le seguenti ipotesi di esclusione (art. 8):

a) disegni di legge costituzionale;

b) atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato;

c) disegni di legge di ratifica di trattati internazionali, che non comportino spese o istituzione di nuovi uffici⁶⁰. Ulteriori ipotesi di esenzione dell'AIR possono sussistere in casi straordinari di necessità ed urgenza, nonché nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti (art. 9).

⁵⁹ Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246. (G.U. n. 257 del 3-11-2008).

⁶⁰ L'art. 8, tuttavia, prevede che si proceda comunque alla effettuazione dell'AIR anche in questi casi se viene richiesto dalle Commissioni Parlamentari, dal Consiglio dei Ministri o dal Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione.

In ambito comunitario, la VI viene applicata alle principali iniziative presentate dalla Commissione nella sua strategia politica annuale o nel programma di lavoro, siano esse proposte a carattere normativo o altre aventi un impatto economico, sociale e ambientale, ed in particolare:

a) proposte di regolamentazione, quali direttive e regolamenti;

b) altre proposte, quali libri bianchi, programmi di spesa e orientamenti di negoziazione per accordi internazionali che hanno un impatto economico, sociale o ambientale.

Sono inoltre individuate tipologie di proposte che di norma sono esenti dalla procedura di valutazione d'impatto, quali libri verdi quando la formulazione della strategia è ancora in corso, decisioni e relazioni regolari della Commissione, proposte che fanno seguito ad obblighi internazionali e le decisioni di gestione, quali le decisioni di applicazione, le decisioni regolamentari e gli aggiornamenti tecnici, compresi gli adattamenti al progresso tecnico. Anche nella Comunicazione vengono richiamati circostanze imprevedute o situazioni di "forza maggiore" (es. situazioni di emergenza) che possono comportare una certa flessibilità nella realizzazione o meno della VI.

4. Iter procedurale e attori coinvolti

Per quanto riguarda il livello nazionale, i principali *step* dell'iter procedurale possono essere individuati in:

a) comunicazione da parte di ciascuna amministrazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi delle modalità organizzative prescelte per effettuare l'AIR. Per gli atti normativi che coinvolgono più amministrazioni, gli uffici competenti possono concordare l'effettuazione in comune dell'AIR, prevedendo anche che specifiche fasi o attività istruttorie del processo di analisi siano realizzate da una delle amministrazioni. In questo caso resta ferma la responsabilità delle singole amministrazioni circa i contenuti e le conclusioni dell'AIR di relativa competenza (art. 3 del DPCM n. 170/08);

b) realizzazione di un'adeguata istruttoria funzionale alla redazione della relazione AIR (art. 5). L'istruttoria è comprensiva delle fasi di consultazione, anche telematica, dei soggetti pubblici e privati destinatari diretti e indiretti della proposta di regolamentazione, e deve essere realizzata in conformità ai criteri di proporzionalità, flessibilità dei metodi di rilevazione dei dati e trasparenza delle procedure e degli atti. Quest'ultima è finalizzata alla più ampia partecipazione dei soggetti

pubblici e dei soggetti privati coinvolti nell'iniziativa regolatoria, pur tenendo conto della portata del provvedimento e delle esigenze di speditezza connesse al processo di produzione legislativa.

c) Predisposizione della relazione AIR allegata allo schema di atto normativo predisposto dall'amministrazione titolare dell'iniziativa (art. 6) e successiva trasmissione al Consiglio dei Ministri delle proposte di atti normativi, corredate dalla relazione AIR (art. 7).

I principali attori coinvolti nella procedura sono, quindi, l'amministrazione titolare dell'iniziativa, che ha il compito di avviare la procedura e di predisporre la relazione AIR (art. 3), e il DAGL, a cui è demandato il coordinamento delle amministrazioni in materia di AIR, ed in particolare: verificare l'adeguatezza e la completezza delle attività svolte per l'AIR, potendo richiedere integrazioni e chiarimenti alle amministrazioni proponenti. Esprime, inoltre, ai fini dell'iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri, le proprie valutazioni sulla relazione AIR (art. 7); valutare ed eventualmente accogliere le richieste di esenzione dall'AIR, debitamente motivate, da parte delle amministrazioni (art. 9); presentare la relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione dell'AIR, elaborata in base ai dati raccolti nelle varie amministrazioni (art. 11).

Più nel dettaglio, è prevista la costituzione all'interno del DAGL di un ufficio di livello dirigenziale generale "Analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione", a cui è demandata l'effettuazione dei compiti e delle attività in materia di AIR deputati al Dipartimento (art. 3).

L'iter procedurale previsto invece a livello comunitario si articola in due fasi principali:

- Valutazione di impatto preliminare, che consiste nella realizzazione della valutazione di impatto preliminare attraverso la compilazione dell'apposita scheda. Questa è finalizzata ad offrire una prima panoramica del problema individuato, possibili opzioni e settori interessati. La valutazione di impatto consiste inoltre nella trasmissione della scheda di valutazione preliminare alla Commissione in vista del loro esame al momento dell'adozione del programma di lavoro. La valutazione preliminare, infatti, rappresenta una condizione per l'inclusione della proposta nella strategia politica annuale oppure, qualora non sia possibile definire in dettaglio la natura di un'iniziativa in una fase iniziale, per l'inclusione nel programma di lavoro della Commissione.

a) Valutazione di impatto estesa, che si articola in:

- decisione della Commissione su quali proposte richiederanno una valutazione d'impatto estesa. Per decidere la Commissione considera, sulla base delle valutazioni preliminari, se

la proposta comporterà un impatto economico, ambientale e/o sociale significativo oppure se la proposta rappresenta una riforma importante della politica in uno o più settori;

- costituzione di gruppo interdipartimentale (*Inter-Service Steering Group*) che riunisce i Servizi della Commissione interessati dall'oggetto della proposta. La costituzione del gruppo è obbligatoria per le proposte dall'impatto trasversale più significativo e aventi l'importanza politica più elevata consultazione delle parti interessate e degli esperti competenti in materia, rispettando le norme minime per la consultazione definite nella relativa Comunicazione della Commissione.

- realizzazione della valutazione di impatto estesa, finalizzata a svolgere un'analisi più approfondita dei potenziali effetti sull'economia, la società e l'ambiente. La valutazione deve essere condotta secondo il principio dell'analisi proporzionata in base al quale il grado di dettaglio e la profondità dell'analisi variano a seconda dei probabili effetti della proposta e della loro importanza. La valutazione, inoltre, deve essere conforme alle indicazioni e agli orientamenti tecnici presenti nelle linee guida della Commissione.

- predisposizione della relazione di valutazione d'impatto che deve accompagnare la proposta legislativa in tutti i passaggi necessari alla sua approvazione (es. consultazione interservizi, Collegio dei Commissari, Parlamento e/o Consiglio Europeo).

I principali attori coinvolti nella procedura sono:

a) La Direzione Generale titolare della proposta legislativa, che è responsabile dell'intera procedura. In particolare, ha il compito di predisporre la VI preliminare e di realizzare la VI estesa (quando richiesta), anche avvalendosi di consulenti esterni, nonché di presiedere l'*Inter-Service Steering Group* (quando previsto);

b) *Inter-Service Steering Group*, che ha il compito di definire la sfera di applicazione dell'intervento legislativo, fornire input specialistici in modo che vengano presi in considerazione gli aspetti settoriali di propria competenza, e sorvegliare il progresso della valutazione di impatto estesa;

c) *Impact Assessment Board (IA Board)*, che è un organo indipendente, sotto la diretta autorità del Presidente della Commissione, composto da funzionari di alto livello dei dipartimenti della Commissione maggiormente competenti in materie economiche, sociali e ambientali. Il *Board*,

costituito nel 2006, ha il compito di esaminare le bozze delle relazioni di valutazione di impatto e di fornire opinioni per migliorarne coerenza e qualità. Le opinioni del *Board*, benché non vincolanti, sono allegate alla relazione di impatto e alla proposta legislativa quando queste sono discusse nella consultazione interservizi e dal Collegio dei Commissari. Bisogna sottolineare come tali disposizioni sono state parzialmente riviste in seguito alla Comunicazione “Una migliore regolamentazione per la crescita e l’occupazione nell’Unione europea”, che, rafforzando l’importanza della VI, ha introdotto le “tabelle di marcia per la valutazione d’impatto” (la c.d. *roadmap*), che danno una prima indicazione dei settori principali da valutare e della pianificazione delle analisi successive, sostituendo di fatto la valutazione di impatto preliminare. La Comunicazione, inoltre, stabilisce che, di regola, le iniziative enunciate nel programma legislativo e di lavoro della Commissione dovrebbero essere soggette a una “valutazione d’impatto integrata”, che dovrebbe coincidere con la valutazione di impatto estesa. Sebbene la Comunicazione non sia esplicita in tal senso, sembra essere superata la precedente distinzione tra valutazione di impatto preliminare e quella estesa (che era richiesta solo per i provvedimenti più significativi), essendo quest’ultima prevista per tutte le principali iniziative legislative della Commissione. Le precedenti disposizioni riguardanti alla valutazione di impatto estesa sono quindi associabili alla valutazione di impatto integrata.

5. Contenuti della relazione AIR

La normativa nazionale l’art. 6 del DPCM n. 170/08 indica quali sono i contenuti della relazione AIR. In particolare, viene fornito un modello di relazione AIR (Allegato A del DPCM n. 170/08), che deve essere pertanto articolata nelle seguenti sezioni:

- a) Il contesto e gli obiettivi, in cui riportare:
 - i) la sintetica descrizione del quadro normativo vigente;
 - ii) l’illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa, corredata dalla citazione delle relative fonti di informazione;
 - iii) la rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo;
 - iv) la descrizione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) da realizzare mediante l’intervento normativo e gli indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento;

- v) l'indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

- b) Le procedure di consultazione, indicando le modalità seguite ed i soggetti consultati, oppure, le ragioni del limitato o mancato svolgimento delle consultazioni.

- c) La valutazione dell'opzione di non intervento ("opzione zero"), indicando i prevedibili effetti di tale scelta, compresa la possibilità di ricorrere all'attivazione dei meccanismi di regolazione spontanea della società civile, ossia alle opzioni volontarie e di autoregolazione;

- d) La valutazione delle opzioni alternative di intervento regolatorio, diverse da quella proposta, con particolare attenzione alle ipotesi normative formulate dai soggetti interessati nelle fasi di consultazione, alla rilevanza e alla concreta attuabilità delle diverse opzioni presentate, al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

- e) La giustificazione dell'opzione regolatoria proposta, indicando:
 - i) il metodo di analisi applicato;
 - ii) gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sull'organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti;
 - iii) l'indicazione puntuale degli obblighi informativi⁶¹ e dei relativi costi amministrativi introdotti a carico di imprese e cittadini⁶²;
 - iv) l'eventuale comparazione con le altre opzioni esaminate;
 - v) le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione (es. disponibilità di adeguate risorse

⁶¹ Si intendono tutti quegli obblighi che la norma pone a carico dei destinatari diretti ed indiretti e che riguardano la raccolta, il mantenimento e la trasmissione di informazioni a terzi o ad autorità pubbliche.

⁶² In particolare i costi amministrativi dovrebbero, di preferenza, essere calcolati in accordo agli standard di misurazione previsti dallo *EU Standard Cost Model*, di cui alla Comunicazione della Commissione europea COM (2007) 23 del 24 gennaio 2007, relativa al Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea, e al manuale operativo allegato alle Linee guida sulla valutazione di impatto SEC (2005) 791 del 15 giugno 2005.

amministrative e gestionali; gli aspetti economico-finanziari, ambientali, socio-culturali suscettibili di incidere sull'effettiva attuazione della norma prescelta).

f) L'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese (se pertinente), ed in particolare:

- i) se la norma/regolazione limita il numero o la tipologia dei fornitori di un determinato bene o servizio (restrizioni all'accesso);
- ii) se la norma/regolazione riduce le possibilità competitive dei fornitori (restrizioni dell'attività);
- iii) se la norma/regolazione riduce gli incentivi dei fornitori a competere (restrizioni delle possibilità competitive).

La sezione deve illustrare anche l'incidenza dell'intervento regolatorio e la sua rilevanza sul sistema delle imprese per quanto concerne la competitività internazionale.

g) Le modalità attuative dell'intervento regolatorio, descrivendo:

- i) i soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio;
- ii) le eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento;
- iii) gli strumenti per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio;
- iv) gli eventuali meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione.

Questa struttura è da utilizzare in sede di prima applicazione dell'AIR, prevedendo una successiva direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri che determinerà contenuti, metodi di analisi e modelli di AIR (art. 4).

Anche a livello comunitario, (Allegato n. 3 alla Comunicazione della CE in materia di valutazione di impatto) viene fornito un formato indicativo della relazione di valutazione d'impatto estesa, che deve essere articolata logicamente nelle seguenti sezioni:

a) Il problema che deve far fronte la politica/proposta:

- i) il problema in un dato settore strategico espresso in termini economici, sociali e ambientali, comprese le tendenze insostenibili;
 - ii) i rischi legati alla situazione iniziale;
 - iii) le cause alla base del problema;
 - iv) lo scenario di “strategia invariata” (il c.d. status quo).
- b) L’obiettivo principale della politica/proposta:
- i) l’obiettivo strategico complessivo in termini di effetti previsti.
- c) Le principali opzioni strategiche disponibili per il conseguimento dell’obiettivo:
- i) l’impostazione basilare per il conseguimento dell’obiettivo;
 - ii) gli strumenti strategici che sono stati presi in considerazione;
 - iii) i compromessi (trade-off) legati all’opzione proposta;
 - iv) i “concetti” e “livelli di rigorosità” che sono stati presi in considerazione;
 - v) le opzioni che sono state scartate in una fase preliminare.
- d) Gli effetti previsti, positivi e negativi, delle varie opzioni individuate:
- i) gli effetti positivi e negativi previsti per le opzioni selezionate, in particolare in termini di conseguenze a livello economico, sociale e ambientale, compresi gli effetti sulla gestione dei rischi;
 - ii) l’ampiezza degli effetti aggiuntivi (“marginali”) che possono essere attribuiti alla proposta strategica, in altre parole gli effetti ulteriori rispetto allo scenario di “strategia invariata”. (è prevista la descrizione in termini qualitativi e, ove possibile, anche in termini quantitativi e monetari);
 - iii) eventuali ripercussioni particolarmente pesanti su un particolare gruppo sociale, settore economico (incluse imprese di determinate dimensioni) o su una regione specifica;

- iv) gli effetti al di fuori dell'Unione sui Paesi candidati e/o su altri Paesi ("effetti esterni");
- v) gli effetti nel corso del tempo;
- vi) i risultati dell'eventuale analisi dello scenario, dei rischi o della sensibilità condotta;
- e) modalità di monitoraggio e di valutazione dei risultati e degli effetti della proposta successivamente all'attuazione:
 - i) modalità di attuazione e di sorveglianza della strategia;
 - ii) le disposizioni per un'eventuale valutazione ex-post della strategia;
- f) La consultazione delle parti interessate;
- g) Il progetto di proposta della Commissione e la giustificazione:
 - i) la scelta strategica definitiva e la motivazione.

Va però sottolineato come, rispetto alle indicazioni sopra riportate, sia avvenuta in ambito comunitario una progressiva evoluzione rispetto all'approccio alla realizzazione della valutazione di impatto estesa ed ai contenuti della relativa relazione finale. I principali elementi alla base di tale evoluzione possono essere ricondotti alla pubblicazione nel 2005 delle Linee guida della CE sulla valutazione di impatto, che hanno dettagliato ulteriormente gli step procedurali da seguire, rivedendo parzialmente la struttura della relazione finale di VI estesa e fornendo raccomandazioni puntuali rispetto a obiettivi, contenuti e approccio metodologico di ciascuna sezione della relazione, nonché alle opinioni espresse dall'IA Board rispetto alle singole relazioni VI esaminate a partire dal 2005, nonché il rapporto annuale prodotto dal Board nel 2007, in cui sono stati individuati gli ambiti di miglioramento della procedura. Le principali modifiche introdotte:

- maggiore enfasi, nell'ambito della definizione delle principali opzioni strategiche, alla distinzione tra approccio normativo e non-normativo, al fine di prendere in considerazione forme di intervento alternative alla legislazione in senso stretto (la c.d. *hard law*), quali Comunicazioni, il "Metodo di coordinamento aperto", programmi di finanziamento, ecc. (la c.d. *soft law*);

- esplicito riferimento alla fase di comparazione tra le opzioni strategiche rispetto ad una serie di criteri, tra cui il tipo e l'intensità degli effetti attesi, nell'ottica di arrivare all'individuazione dell'opzione strategica preferita, su cui basare la proposta legislativa;
- utilizzo del *EU Standard Cost Model* per il calcolo dei costi amministrativi associati agli obblighi informativi che la proposta legislativa imporrebbe a carico di pubblica amministrazione, imprese e cittadini⁶³.

6. L'AIRC nelle Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AIRC)

L'AIRC si concentra sull'analisi degli effetti della regolazione, così come di tutti i vincoli imposti da organizzazioni professionali, sull'assetto competitivo dei mercati e sul benessere dei consumatori. La letteratura teorica è concorde nel ritenere che gli assetti concorrenziali possono incidere sull'efficienza produttiva e allocativa dei mercati, oltre che sull'introduzione di nuovi prodotti, nonché sull'innovazione, sulla crescita economica e sul benessere dei consumatori. La concorrenza non è un valore in sé, ma un mezzo e perciò deve essere perseguita nella misura in cui si dimostra efficace nel raggiungere una condizione di “*first best*” in senso paretiano, ossia di massimo benessere⁶⁴. Le condizioni di concorrenza perfetta che secondo la teoria economica permettono di raggiungere l'ottimo sono difficilmente riscontrabili nella concreta realtà operativa. La regolazione, ovvero l'insieme delle diverse forme di intervento dei poteri pubblici nelle relazioni tra domanda ed offerta (principalmente si regola l'offerta), viene motivata sulla base di diversi argomenti riconducibili, fondamentalmente: ai “fallimenti di mercato” (presenza di esternalità, beni pubblici e beni meritori, monopolio naturale, potere di mercato, informazione asimmetrica); a obiettivi sociali o legati alla salute, alla sicurezza e alla qualità dell'ambiente. Quindi la regolazione serve anche se comporta dei costi. I fallimenti della regolazione (“*regulatory failures*”) (Viscusi, Harrington e Vernon, 2005⁶⁵; MacAvoy, 1992⁶⁶; Kahn, 1988⁶⁷) possono avere conseguenze anche più gravi dei fallimenti del mercato. La letteratura evidenzia in particolare la teoria della “cattura” del regolatore, il cui comportamento può essere condizionato dalle *lobby* e

⁶³ L'importanza della misurazione dei costi amministrativi all'interno della valutazione di impatto era stata ribadita anche nel COM(2005) 97.

⁶⁴ Secondo la teoria economica, la concorrenza perfetta permette di raggiungere “l'ottimo paretiano”; qualsiasi limitazione alla competizione tra le imprese ha effetti negativi sulla crescita e sul benessere

⁶⁵ Viscusi W. K., Harrington J. E., Vernon J. M., (2000). *Economics of Regulation and Antitrust*, MIT press.

⁶⁶ MacAvoy P.W. (1992). *Industry Regulation and the Performance of the American Economy*, W.W. Norton.

⁶⁷ Kahn, A.E., (1988). *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, MIT Press.

dalle pressioni di gruppi di interesse o semplicemente può agire in maniera distorsiva su mercato per la presenza di asimmetrie informative⁶⁸. Pertanto, sebbene la concorrenza non sia sempre un bene e la regolazione non sia sempre un male, sembra ragionevole assumere che un intervento che aumenta il livello di concorrenza sia in linea di principio comunque preferibile. Questa scelta appare sensata a fronte della scarsità di informazioni a disposizione del decisore pubblico per comparare in termini di benessere gli assetti di mercato alternativi al fine di limitare i comportamenti discorsivi o opportunistici. L'Ocse (1997), sottolinea che gli interventi che comportano restrizioni alla concorrenza dovrebbero essere evitati o almeno limitati, privilegiando strumenti alternativi come gli incentivi, le azioni formative o quelle informative. Peraltro, non è detto che anche questi strumenti non siano in grado di alterare in modo sostanziale l'assetto dei mercati: i sussidi, ad esempio, possono portare distorsioni concorrenziali tra imprese che svolgono attività simili⁶⁹. Comunque, la teoria economica suggerisce di effettuare sempre un giudizio preventivo sulla contendibilità dei mercati e sulla necessità dell'intervento pubblico, verificando la possibilità di limitare le barriere all'entrata e di ridurre i costi irrecuperabili (*sunk cost*).

Le politiche di liberalizzazione e privatizzazione dei servizi pubblici promosse a livello internazionale e, in particolare, dall'Unione Europea hanno sostenuto il processo di riforma della regolazione e di riduzione degli ostacoli normativi al funzionamento del mercato. Sotto l'impulso europeo e internazionale anche l'Italia ha realizzato, in maniera non sempre coerente, alcune rilevanti riforme che, a partire dagli anni '90 e nel giro di pochi anni, hanno profondamente mutato l'assetto della regolazione⁷⁰. I risultati del processo di liberalizzazione sono differenziati per settore e per Paese, ma non sempre gli interventi realizzati hanno dimostrato la capacità di conseguire gli obiettivi attesi in termini di recupero dell'efficienza e di incremento della qualità del servizio. Per questo l'OCSE è da tempo impegnata a diffondere le *best-practice* regolatorie attraverso revisioni sistematiche delle esperienze dei Paesi membri⁷¹. L'AIRC (e in particolare l'attività di consultazione che costituisce una delle sue componenti principali) ha un ruolo essenziale nel fornire

⁶⁸ Laffont, J.J., Tirole J., (1993). A theory of incentives in procurement and regulation, MIT Press.

⁶⁹ John Vickers, (2005). State aid and distortion of competition, OFT. L'OFT ha prodotto uno specifico rapporto che spiega come tener conto dell'analisi di impatto concorrenziale nella valutazione di un sussidio o aiuto, in conformità con il Treasury's Green book e relativa guida (OFT, Guidance on how to assess the competition effects of subsidies, 2007). In generale, quasi tutti i sussidi sono configurabili come aiuti di Stato, e sono quindi soggetti alle limitazioni imposte dalle norme comunitarie a prescindere dall'applicazione delle linee guida dell'OFT.

⁷⁰ Come riconosciuto dalla Review OCSE del 2001: Background report on Regulatory Reform in Electricity, Gas and Railroads.

⁷¹ OCSE, Regulatory reform, vol. II Parigi 1997.

ai decisori politici elementi utili a confrontare assetti di mercato alternativi, valutare l'opportunità di un intervento di regolazione e decidere tra diverse opzioni regolatorie. In Australia, *il Best Practice Regulation Handbook* del 2007, nella sezione dedicata all'AIRC, prevede esplicitamente che il *Regulatory Impact Statement* possa raccomandare interventi restrittivi della concorrenza unicamente nel caso in cui: a) i benefici per l'intera collettività superano i costi; b) gli obiettivi di interesse pubblico possono essere raggiunti unicamente attraverso restrizioni alla concorrenza. L'intervento pubblico dovrebbe quindi essere posto in essere, in presenza di fallimenti del mercato, solo laddove è possibile dimostrare che esso determina l'aumento del benessere sociale netto.

7. L'AIR nelle Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Agcm): le linee guida

Nelle linee guida si specifica che, nel delimitare l'ambito di intervento del provvedimento è necessario individuare i destinatari da questo interessati, e che fra questi ultimi "vanno inclusi sia i soggetti la cui condotta sarà modificata direttamente a seguito dell'intervento regolatorio sia quelli per i quali l'intervento produrrà comunque effetti di rilievo, sebbene in modo indiretto". Nel caso di provvedimenti che vadano ad incidere in modo sostanziale e determinante sull'assetto del mercato è necessario valutare l'impatto di questi sulla concorrenza.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato compie, di fatto, un'AIRC sui propri provvedimenti e, per il ruolo istituzionale affidatogli, è molto spesso chiamata a compierla sui provvedimenti altrui.

Di seguito se ne daranno alcuni esempi prendendo spunto da alcune leggi o sentenze intervenute negli ultimi anni che hanno meglio definito i poteri e le competenze dell'Antitrust in tema di regolazione.

L'Autorità compie un'AIRC sui propri provvedimenti, ad esempio, ogni qualvolta ricorre ad un *market test* per la valutazione degli impegni proposti dalle imprese che sono oggetto di procedimenti aperti per verificare violazioni della legge antitrust. In base alla l. n. 287/1990, art. 14 *ter*⁷², infatti, l'Autorità è chiamata a valutare l'idoneità degli impegni presentati dalle imprese contro le quali è stata aperta un'istruttoria per abuso di posizione dominante o per intesa,

⁷² L'articolo, introdotto dalla l. n. 248/2006, recita: "Entro tre mesi dalla notifica dell'apertura di un'istruttoria per l'accertamento della violazione degli articoli 2 o 3 della presente legge (relativi, rispettivamente, ai casini intesa e di abuso di posizione dominante) (...), le imprese possono presentare impegni tali da far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria. L'Autorità, valutata l'idoneità di tali impegni, può, nei limiti previsti dall'ordinamento comunitario, renderli obbligatori per le imprese e chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione".

esercitando di fatto poteri regolatori. La procedura prevede che gli impegni siano valutati in via preliminare dall'Agcm e, se non si riscontrano profili di manifesta infondatezza, vengono sottoposti ad un *market test* (attraverso la loro pubblicazione, per 30 giorni, sul sito internet dell'Autorità), grazie al quale qualunque soggetto interessato può muovere rilievi e suggerire modifiche. In altre parole, gli impegni proposti dall'impresa vengono sottoposti ad un'analisi del loro impatto sulla concorrenza e sui concorrenti attraverso un primo esame dell'Autorità e, in seconda battuta, tramite un *market test*.

Per ciò che concerne, invece, l'AIRC che l'Agcm realizza sui provvedimenti di altre istituzioni, si cita una pronuncia della Corte di giustizia europea che riconosce alle autorità antitrust nazionali, e dunque anche a quella italiana, il potere (dovere) di disapplicare la normativa interna qualora obblighi o incentivi le imprese a tenere comportamenti contrari alla disciplina antitrust comunitaria⁷³.

8. Funzioni implicite ed esplicite dell'Autorità Antitrust in materia di AIR

Il decreto che ha recepito nell'ordinamento italiano il Regolamento (CE) n. 1/2003 (decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, noto come decreto Bersani e convertito in legge n. 248/2006) ha modificato la legge n. 287/1990 introducendo nell'ordinamento nazionale importanti istituti e strumenti già adottati a livello comunitario e attribuendo all'autorità nuovi poteri. Questi poteri presentano in alcuni casi profili regolatori e dovrebbero essere opportunamente accompagnati da un'analisi di impatto. Il più rilevante è la possibilità di adottare decisioni con impegni, che attribuisce una nuova impostazione dell'intervento antitrust, volta non soltanto all'accertamento e alla repressione della violazione ma a garantire il buon funzionamento dei mercati. La previsione di cui all'art. 14-ter della legge n. 287/90, introdotto dall'articolo 14, c. 1 del decreto legge n. 223/2006, attribuisce all'AGCM la facoltà, in caso di istruttoria per violazione degli articoli 2 o 3 della stessa legge o degli articoli 81 o 82 del Trattato CE, di chiudere anticipatamente (senza pervenire all'accertamento dell'illecito) i procedimenti istruttori a seguito di impegni presentati dalle imprese coinvolte. Gli impegni, una volta approvati dall'Autorità sulla base di una prima analisi del loro impatto sulla concorrenza e sui concorrenti e di un successivo *market test* che mira a verificare la loro adeguatezza, diventano obbligatori. Il potere dell'Autorità potrebbe quindi configurarsi come un vero e proprio potere di "regolazione" dell'attività delle imprese, se la discrezionalità nell'azione

⁷³ Corte di giustizia delle comunità europee, sentenza 9 settembre 2003, causa C-198/01.

dell'Autorità non venisse in qualche modo limitata⁷⁴. Il TAR è più volte intervenuto per limitare al massimo la libertà d'azione dell'Autorità, nel timore che quest'ultima, partendo da sospetti di condotta anticompetitiva, potesse formulare prescrizioni e orientamenti agli operatori arrivando ad una più ampia attività di disciplina del mercato interessato⁷⁵. Il TAR ritiene che l'AGCM non possa comunque modificare o aggiungere ulteriori obblighi agli impegni presentati dalle imprese non previsti e non preventivamente concordati con l'impresa né rendere "obbligatorie" impegni la cui portata e le cui ricadute possano andare oltre le ipotesi (peraltro non accertate) di anticoncorrenzialità che avevano indotto l'Autorità ad attivare i propri poteri istruttori⁷⁶. Profili di regolazione possono essere identificati anche negli interventi dell'Autorità riferiti a operazioni di concentrazione. Se l'Autorità ritiene che una concentrazione fra due o più imprese possa arrecare danno al mercato in cui operano queste imprese, riducendone il livello di concorrenza, può infatti subordinare l'autorizzazione dell'operazione alla presentazione di impegni, strutturali o comportamentali, volti a rimuovere gli ostacoli alla dinamica competitiva interna al settore. Anche se non viene attivata nessuna procedura normale, un'Analisi di impatto della regolazione viene "implicitamente" realizzata dalla direzione competente per settore nel momento in cui suggerisce di accettare o meno gli impegni proposti.

Anche se come si è detto l'attività di segnalazione è esclusa dall'AIR, per formulare pareri e segnalazioni l'Autorità deve verificare se la regolazione proposta introduce restrizioni proporzionate rispetto agli obiettivi perseguiti, e si trova a realizzare implicitamente un'analisi di impatto della regolazione. L'analisi viene effettuata dalle Direzioni settoriali e poi successivamente vagliata e approvata dalla commissione, che effettua la segnalazione e/o rilascia il parere. Infine, un utile contributo allo sviluppo dell'AIR si è prodotto come conseguenza degli interventi volti a superare il problema della scarsa efficacia delle segnalazioni e dei pareri dell'Antitrust. Da un lato, tale problema è stato uno dei motivi che ha spinto l'Antitrust ad assumere, in maniera crescente negli ultimi anni, il ruolo di promotore della cultura pro concorrenziale nei confronti dei soggetti regolatori, attraverso interventi volti a migliorare la qualità dei provvedimenti normativi nella fase preparatoria e prevenire almeno in parte le distorsioni del libero mercato che derivano da

⁷⁴ Pera A., (2008). Le decisioni con impegni tra diritto comunitario e diritto nazionale, in G. Buzzone (a cura di), p. 61-134.

⁷⁵ Sentenza Tar Lazio su ricorso ACI Global n° 281 del 2009.

⁷⁶ Tar Lazio, sentenza n°10428 del 19 novembre 2008.

regolazioni eccessive e ingiustificate. Dall'altro, la legge annuale per il mercato e la concorrenza⁷⁷, oltre a restituire rilievo alle segnalazioni e pareri dell'autorità⁷⁸, richiede di allegare alla relazione di accompagnamento del disegno di legge, oltre all'elenco delle segnalazioni e dei pareri dell'Autorità, anche una analisi degli effetti su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni degli interventi attuati previsti nelle precedenti leggi, contribuendo a focalizzare l'attenzione sull'impatto delle norme sulla concorrenza.

9. Prospettive future dell'AIR nell'antitrust

L'analisi dell'impatto della regolamentazione sulla concorrenza presenta potenzialità di sviluppo.

A livello nazionale l'obiettivo cui tendere è l'estensione dell'AIR e, in prospettiva, dell'AIRC a tutti i provvedimenti normativi a carattere marcatamente economico, a partire da quelli che introducono nuove forme di regolazione di interi settori, a prescindere dal soggetto che li promuove. Per fare questo, sembra utile mettere in evidenza alcuni spunti tratti dall'osservazione delle esperienze maturate a livello internazionale.

In primo luogo, come suggerito dai documenti Ocse, l'analisi degli effetti sulla concorrenza e sui consumatori dovrebbe sempre essere condotta come parte di una procedura AIR, e non in più ad essa. Così facendo, da un lato si ha il vantaggio di ottenere una stima più completa degli effetti di una proposta di legge e, dall'altro, si evita di appesantire eccessivamente gli apparati e gli uffici della pubblica amministrazione. Anzi, così come avviene in Gran Bretagna, una parte dei funzionari pubblici dovrebbe essere formata e dotata di competenze idonee a realizzare un'AIRC che contenga almeno delle stime qualitative: qualora manchi l'expertise al proprio interno, i soggetti pubblici potrebbero ricorrere ad una consulenza da parte dell'Agcm, che vanta già un'esperienza pilota in questo campo. L'antitrust, per il ruolo istituzionale che ricopre, appare infatti il soggetto meglio posizionato per accompagnare il processo di diffusione di una cultura pro-concorrenziale a tutti i livelli istituzionali.

In secondo luogo, potrebbe essere utile in sede di AIRC fare ricorso a tabelle come quelle elaborate dal Dfid, in cui si mettono in evidenza quali sono i gruppi di interesse maggiormente toccati dalla nuova regolazione e qual è la loro importanza, così da cercare una mediazione preventiva che permetta di condividere maggiormente le riforme.

⁷⁷ Prevista dall'art. 30 della l. 1195 del 2008.

⁷⁸ AGCM, Autorità garante per la concorrenza e il mercato, (2001). Riforma della regolazione e promozione della concorrenza, Segnalazione al Parlamento e al Governo.

Per ciò che riguarda le potenzialità di sviluppo dell'AIRC a livello locale, si ha come l'impressione che dovrebbero essere coinvolte maggiormente le regioni le quali, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, sono state investite da un rilevante potere normativo su numerosi settori, alcuni dei quali regolati in via esclusiva. A questo proposito, è interessante notare come siano aumentate, negli ultimi anni, le segnalazioni che l'Antitrust ha rivolto alle regioni e, in misura minore, agli enti locali. L'Antitrust, in tema di AIR, ha elaborato delle linee guida che potrebbero costituire un punto di partenza per diffondere una maggiore cultura pro-concorrenziale a livello regionale. In alternativa si potrebbe proporre, anche per le regioni, l'adozione di una legge annuale in cui si recepiscono le segnalazioni e i pareri rilasciati dall'Antitrust, sulla falsa riga di quanto previsto per le leggi di iniziativa governativa, oppure si potrebbero prevedere anche soluzioni più "drastiche". Come ha affermato il presidente dell'Antitrust, Antonio Catricalà, qualora le regioni ostacolino un eventuale processo di liberalizzazione dei settori, già avviato a livello nazionale, "si potrebbe pensare di consentire all'Autorità garante di proporre direttamente alla Corte la questione di legittimità costituzionale della legge regionale, almeno per evitare che il privato cittadino sopporti gli oneri del giudizio. All'Autorità potrebbe poi essere riconosciuto il potere di impugnare, tramite l'Avvocatura generale dello stato, gli atti amministrativi a carattere generale che violino la concorrenza" (Catricalà, 2008). Quest'ultima proposta, se in futuro venisse accolta, testimonierebbe però il fallimento dell'AIRC, la cui funzione è anche quella di comporre gli interessi divergenti di cui sono portatori le varie istituzioni.

3. L’AIR nell’Unione Europea

L’AIR rappresenta una tecnica ampiamente diffusa nei Paesi dell’Unione europea e non come Messico, Stati Uniti, Canada e Australia (che approfondirò nei paragrafi successivi), tuttavia è necessario effettuare un confronto a livello nazionale per sottolineare come tale metodologia non sia ancora completamente diffusa, ad eccezione del Regno Unito, in cui l’AIR risulta ormai una prassi radicata e consolidata. In questa sezione, dunque, mi occupo dell’analisi di impatto della regolamentazione a livello europeo, ovvero Austria, Danimarca, Finlandia, Germania, Italia, Olanda, Polonia, Regno Unito, Svezia e Ungheria, ed in particolare analizzo le caratteristiche del processo AIR per ciascuno di essi.

L’AIR risulta maggiormente istituzionalizzata nei Paesi dove da più tempo si è cominciato a praticarla, inoltre anche nelle esperienze più significative di imitazione, un uso efficace dell’AIR necessita di tempo, oltre che di un supporto politico.

La metodologia di AIR, è stata disciplinata per la prima volta in Italia con l’approvazione della legge di semplificazione (legge n. 50 dell’8 marzo 1999), che ha previsto l’applicazione di tale metodo (dopo un’apposita fase sperimentale) agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e ai regolamenti ministeriali e interministeriali. Alla previsione legislativa hanno fatto seguito due direttive di attuazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, la prima del 27 marzo 2000, la seconda del 21 settembre 2001. In conformità con quanto previsto da quest’ultima direttiva, è stato costituito un Comitato di indirizzo sull’AIR, presieduto dal Ministro per la Funzione Pubblica, a cui è attribuita la guida strategica per la fase di sperimentazione dell’AIR, attualmente in corso di svolgimento. Considerando il livello internazionale, l’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), ha avviato un programma volto a sollecitare l’introduzione negli Stati membri di strumenti di “riforma della regolamentazione” (*regulatory reform*), di cui l’AIR si configura come elemento essenziale. La motivazione principale che ha indotto i Paesi OCSE a considerare l’AIR uno degli strumenti più appropriati per conseguire il miglioramento della qualità delle regole risiede nel fatto che il sistema di regolazione può rivelarsi, in taluni casi, un freno alle singole attività produttive e un fattore di riduzione della competitività di un’intera economia. In un contesto economico produttivo gli operatori del mercato, mossi dalla necessità di localizzare le proprie attività, sono soliti considerare infatti, oltre ai vari “vantaggi competitivi” (come ad esempio il costo del lavoro, la presenza di materie prime), anche i costi di adeguamento alle normative vigenti in un dato Paese, valutando, quindi, se queste ultime siano vantaggiose o meno per il tipo di produzione che si intende realizzare. Materie quali l’ambiente, la sicurezza sul lavoro, la sicurezza

degli alimenti, dei mezzi di trasporto, i prodotti finanziari, i servizi di pubblica utilità, ecc. necessitano, peraltro, di una disciplina pubblica finalizzata alla prevenzione di possibili rischi e costi per la società che la completa deregolazione o l'autoregolazione non assicurerebbero. Tra la molteplicità di opzioni regolative, quindi, una regolazione "di qualità" consente di individuare quella più proporzionata, adeguata e sensibile alle esigenze dei destinatari delle norme. Tali strategie di policy, intraprese sia a livello internazionale che comunitario, sono state adottate anche dall'ordinamento italiano con le leggi annuali di semplificazione. A differenza della semplificazione, tuttavia, l'AIR consiste, invece, nell'analisi e nella quantificazione preventiva degli effetti di un provvedimento regolativo della cui adozione si discute. L'AIR, infatti, nel suo concreto svolgersi, richiede la comparazione tra più opzioni, nell'obiettivo di assegnare particolare rilevanza a quelle meno onerose per i destinatari diretti e indiretti, i quali, peraltro, sono consultati, allo scopo di arricchire l'analisi con informazioni e punti di vista. In particolare, l'ultima legge di semplificazione (legge n. 229 del 29 luglio 2003), proprio adeguandosi ad alcune raccomandazioni formulate dall'OCSE nel suo rapporto del 2001 relativo al sistema italiano di riforma della regolazione, si riferisce espressamente allo strumento dell'AIR in specifiche disposizioni: quando delega il Governo ad effettuare un riassetto normativo in materia di produzione normativa, di semplificazione e di qualità della regolazione (art. 2); quando ne prevede l'applicazione alle Autorità amministrative indipendenti, in riferimento allo svolgimento delle procedure di consultazione degli utenti e delle categorie "interessate" dal provvedimento normativo (art. 12); quando prevede una consultazione in via telematica sulla base di notizie relative ad iniziative normative del Governo, di particolare rilevanza, pubblicate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri sul proprio sito (art. 18). La finalità dell'AIR emerge chiaramente, poi, nei criteri ispiratori dei futuri interventi di semplificazione e riassetto normativo, enunciati nella nuova versione dell'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (introdotta dalla medesima legge 229/2003). In particolare, è previsto il ricorso a forme di intervento assai meno condizionanti o conformative, come l'autoregolazione per standard qualitativi e le certificazioni di conformità da parte delle categorie produttive (sebbene "sotto la vigilanza pubblica o di organismi indipendenti, anche privati"), fino a considerare l'opzione zero. È prevista altresì (là dove i poteri e le funzioni pubbliche siano stati ridotti o soppressi) l'utilizzazione di forme di "auto-conformazione degli interessati a modelli di regolazione", unitamente ad adeguati strumenti di verifica e controllo successivi. Inoltre, le amministrazioni competenti dovrebbero, sempre secondo la medesima previsione, essere in grado di definire il tipo di regolazione di volta in volta più appropriata, mirando ad incentivare la concorrenza, a ridurre al minimo i costi che i privati devono sostenere per rispettare standard dettati

per la soddisfazione del pubblico interesse, e infine a consentire un adeguamento flessibile di tali standard alle esigenze del mercato e dei suoi operatori.

1. Austria

L'Austria è uno Stato federale in cui le politiche di promozione della “migliore regolazione” (*Better Regulation*) sono promosse sia a livello federale che da parte dei Länder. In particolare, il Governo centrale opera attraverso linee guida, circolari e corsi di formazione. Il Cancellierato Federale emanò già nel 1992 delle Linee Guida per l'analisi fiscale. Nell'ambito del sistema federale di governo non c'è un impegno ufficiale a realizzare le raccomandazioni del “Rapporto Mandelkern” (compresa la considerazione delle alternative alla regolazione diretta, l'uso della consultazione e la valutazione d'impatto). I singoli ministeri sono responsabili della promozione del miglioramento della qualità della regolazione nei rispettivi settori di competenza e, in linea di principio, consultano le organizzazioni interessate.

L'AIR è obbligatoria sia per la legislazione primaria che per quella secondaria. Il ministero responsabile della proposta regolativa è tenuto a svolgere l'analisi. L'AIR deve tener conto di tutti i tipi di costi e benefici usando, come tecnica di riferimento, l'analisi costi-benefici. Allo stesso tempo, particolare interesse è attribuito ai costi delle amministrazioni e delle imprese, così come agli effetti occupazionali e all'economia nazionale. In Austria l'AIR si concentra in modo esclusivo sugli impatti della regolazione. Essa fa parte del processo di *Better Regulation*, ma è nettamente separata sia dall'esame delle alternative d'intervento che dalla consultazione pubblica. Quest'ultima, in particolare, è considerata un processo distinto, anche se potrebbe avere un effetto sull'AIR (specialmente quando una bozza di AIR è sottoposta a consultazione). La consultazione pubblica, che si realizza tramite Internet, ha inizio dopo che il ministero (o Land) responsabile abbia elaborato una proposta regolativa e, in genere, coinvolge cittadini, amministrazioni, Länder e potenziali destinatari della proposta stessa. Il periodo concesso per avanzare osservazioni dura, di regola, almeno sei settimane. Tutti i risultati delle consultazioni sono resi pubblici e presi in considerazione dal ministero responsabile della proposta in vista della definizione finale della stessa.

Secondo i funzionari che hanno risposto al questionario sullo stato di attuazione del Piano d'Azione del *Mandelkern Report on Better Regulation*, i principali ostacoli al miglioramento della qualità della regolazione sono, attualmente, la mancanza di risorse, di formazione e di “strumenti” appropriati. Gli stessi funzionari ritengono, inoltre, che l'AIR sia intesa talvolta come uno sforzo addizionale dalle amministrazioni e, quindi, i dipendenti statali sono spesso riluttanti ad utilizzarla.

2. Danimarca

In Danimarca l’AIR fu introdotta nel 1966 per valutare gli impatti amministrativi ed economici sul settore pubblico e gli effetti amministrativi sui cittadini e le imprese.

All’inizio degli anni ‘80 in Danimarca la politica di *deregulation* che aveva due obiettivi: ridurre il numero delle leggi e introdurre un maggior grado di competitività in alcuni settori dell’economia danese. In particolare, la seconda fase del processo di riforma, che ha riguardato una molteplicità di aspetti relativi all’attività regolativa ed ai suoi effetti sul sistema economico, si è andata evolvendo e progressivamente arricchendo di nuove iniziative.

Inizialmente l’interesse si è incentrato sulla stima dei costi connessi all’introduzione di nuove leggi e più in generale sugli effetti che la normativa introdotta avrebbe comportato sulla competitività del Paese. Nel 1993 fu avviato un progetto sperimentale sull’analisi d’impatto; in quell’anno, l’Ufficio del Primo Ministro emise un documento sulla consultazione intra-governativa delle proposte di legge. Il documento richiedeva specificamente ai dipartimenti di analizzare i costi di adeguamento e gli impatti di tipo ambientale delle proposte di legge di rispettiva competenza. Nel 1995 venne adottata una chiara e precisa politica sull’analisi d’impatto, la “politica dell’AIR”. Essa includeva la considerazione dell’impatto complessivo delle proposte di legge sull’economia e riguardava anche la relazione tra la legislazione nazionale e quella europea. A tal proposito vanno sottolineate alcune iniziative quali il Manuale per l’Analisi di Impatto della Regolazione pubblicato nel 1995 dal Ministero del Commercio e dell’Industria o le relazioni sull’impatto della intera legislazione, approvata l’anno precedente, sul sistema economico nel suo complesso. Nel 1996 furono introdotti i *business test panels* al fine di stimare l’onere regolativo imposto alle imprese dalle proposte di legge. Nel 1997 il Parlamento danese pubblicò il primo rapporto sui costi amministrativi ed il loro impatto sull’economia. Nello stesso anno, i *business test panels* furono perfezionati ed istituzionalizzati. Dal 1998 l’AIR considera in modo esplicito l’impatto amministrativo sulle imprese. Nello stesso anno fu insediata una Commissione sulla Regolazione (*Regulatory Commission*) con il compito di monitorare l’implementazione della politica regolativa danese; inoltre, il governo adottò una *checklist* per l’analisi delle proposte di legge, basata sul modello fornito dall’OCSE. Nello stesso anno con circolare del Dipartimento del Primo Ministro, sono state introdotte raccomandazioni circa la stima degli effetti delle nuove leggi sui costi amministrativi per il commercio e per i cittadini, nonché l’obbligo di utilizzare l’AIR presentando i risultati in una nota esplicativa che deve accompagnare il progetto di legge. La circolare stabiliva, per la prima volta, che tutti i ministeri avrebbero dovuto compiere una dettagliata descrizione e, se

possibile, una quantificazione degli effetti sul sistema economico come passaggio fondamentale del processo di formazione delle proposte di legge. Ai ministeri è stato quindi raccomandato di effettuare un'AIR per ogni proposta di legge che comportasse un "sostanziale impatto sul sistema economico". A tal proposito, la circolare richiamata raccomandava l'utilizzo della guida pubblicata dal Ministero delle Finanze sull'analisi costi/benefici e costi/efficienza utilizzata usualmente per la valutazione della convenienza sui progetti di investimento pubblico. Ad oggi l'AIR, dal punto di vista pratico, consiste in una serie di stime parziali, condotte separatamente, che non vengono mai ridotte ad un unico insieme coeso ed integrato, e che riguardano l'impatto delle nuove proposte di legge sui seguenti aspetti:

- finanziario sui governi locali e nazionali;
- amministrativo su governi nazionali e locali;
- amministrativo ed economico sul commercio e l'industria;
- amministrativo per i cittadini;
- ambientale;
- in relazione alla legislazione comunitaria.

Molti gradi di libertà rimangono ancora ai singoli ministeri dal momento che, secondo la tradizione politica danese, ciascun ministero è singolarmente responsabile di quanto di propria competenza e quindi rientra nella sua discrezionalità la decisione di effettuare o meno l'AIR e quali metodi utilizzare. Esiste comunque un processo di controllo della qualità dell'AIR che vede impegnati più ministeri. In prima istanza, ed è il vero ed unico momento di vaglio formale, troviamo l'analisi di qualità effettuata dal Ministero delle Finanze che però si incentra quasi esclusivamente sull'impatto finanziario e amministrativo del disegno di legge. In questa attività di controllo dell'AIR il Ministero delle Finanze viene affiancato dal Ministero del Commercio e dell'Industria e da quello dell'Ambiente per quanto rientra nella sfera delle loro competenze. Nel caso in cui l'analisi effettuata venga considerata dal Ministero delle Finanze non soddisfacente, si dà inizio ad una fase di dialogo con il ministero che ha compiuto l'AIR. Se dopo questa fase non si arriva ad una soluzione, il Ministero delle Finanze può tentare di bloccare il disegno di legge in questione alla riunione settimanale del consiglio dei ministri che approva i disegni di legge da presentare in parlamento. A supporto dell'analisi di impatto della regolazione, al fine di individuare

i possibili costi amministrativi derivanti dall'attività legislativa, sono stati introdotti dal Ministero del Commercio e dell'Industria gli strumenti del *Business Test Panel* (BTP) e del benchmarking. Riguardo ai BTP, essi sono utilizzati per compiere indagini statistiche presso le imprese al fine di raccogliere dati che servono alla valutazione degli oneri amministrativi connessi alle singole proposte di legge. Alle imprese è richiesto di riempire un modulo che necessita per la sua compilazione non più di quindici minuti e nel quale si richiedono informazioni circa i costi in cui potrebbero incorrere a seguito dell'introduzione di una nuova norma. Rientrano in questi costi quelli che l'impresa affronta per adeguare la propria struttura organizzativa o per domandare servizi ad aziende esterne come conseguenza di una eventuale innovazione legislativa.

Altro strumento introdotto è il *benchmarking*. Con questa espressione si indica la misurazione di dati economici in un dato periodo di tempo che viene successivamente utilizzata come base per il confronto di altri dati. L'uso del *benchmarking* all'interno del settore pubblico danese si è sviluppato notevolmente negli ultimi anni e il suo utilizzo può essere approssimativamente diviso in tre significative categorie:

1. il benchmarking tra istituzioni ed strutture amministrative, che serve per le negoziazioni riguardo le leggi di spesa e per la formulazione di particolari politiche su scala nazionale. Questo tipo di benchmarking ha inizio su impulso del Ministro delle Finanze dal quale è poi portato avanti. Recenti attività di benchmarking di questo tipo riguardano il monitoraggio dell'efficienza nella fornitura da parte del settore pubblico di particolari servizi quali l'educazione primaria o l'assistenza ospedaliera.

2. il benchmarking internazionale, che è ormai una pratica istituzionalizzata in Danimarca, serve per monitorare la struttura del sistema economico. Questa metodologia di analisi si inserisce nella tradizione propria sia della Commissione Europea che dell'OECD. Essa consiste nel monitorare e confrontare continuamente la posizione della Danimarca rispetto a quella di altri Paesi⁷⁹. Questo raffronto è stato compiuto rispetto ad una serie di settori che vengono considerati di importanza vitale per la crescita e lo sviluppo del Paese come il mercato del lavoro, il settore del commercio, l'educazione, l'information technology e le infrastrutture. Per ognuna di queste aree la posizione della Danimarca è giudicata in relazione agli obiettivi di politica economica. Scopo di questa attività di monitoraggio è anche quello di identificare punti di forza e di debolezza

⁷⁹ La Danimarca è sistematicamente comparata ad uno specifico gruppo di Paesi che comprendono: Germania, Svezia, Francia, Regno Unito, Olanda, Stati Uniti e Giappone.

dell'economia e del settore pubblico danese con l'obiettivo di fornire delle linee guida nella formulazione dei provvedimenti di politica economica;

3. il bottom-up benchmarking, che è uno strumento per monitorare la performance degli enti pubblici nella fornitura di servizi. In particolar modo si analizzano i processi di produzione dei suddetti servizi per conoscere i livelli ottenuti di costo-efficienza.

L'AIR si applica sia alla legislazione primaria sia agli atti di trasposizione delle direttive comunitarie, mentre in genere non è richiesta per la regolazione secondaria. Tuttavia, il ricorso ai test *panels* è obbligatorio anche per tale regolazione, qualora essa implichi delle conseguenze amministrative rilevanti per le imprese. È sempre svolto un controllo di qualità circa gli aspetti dell'AIR che si riferiscono alle conseguenze sul settore pubblico.

Affinché una proposta di legge possa essere presentata in Parlamento è richiesta l'approvazione del Ministero delle Finanze sugli effetti attesi per il settore pubblico. Gli altri ministeri sono consultati ed esercitano un controllo di qualità nelle rispettive aree di competenza. Tra questi figurano il Ministero dell'Economia e delle Imprese ed il Ministero dell'Ambiente. L'AIR è anche richiesta nella valutazione *ex post* delle norme esistenti: ogni anno il governo sceglie circa 15 nuove leggi che devono essere sottoposte a verifica dopo tre anni dalla loro adozione. Tuttavia, tale controllo non richiede un uso rigoroso dell'AIR. Le linee guida raccomandano che il processo di AIR sia suddiviso in tre fasi: monitoraggio (*screening*), definizione dell'ambito d'intervento (*scoping*) e valutazione (*assessment*). Alcuni temi, come la concorrenza, l'ambiente e la relazione tra normativa statale ed europea devono essere trattati specificamente nell'analisi d'impatto. Nel corso dell'AIR sono prese in considerazione più opzioni regolative, ma non esistono criteri espliciti per guidare la loro selezione. Non c'è un obbligo generale per cui i benefici delle proposte di legge debbano superare i relativi costi e, di solito, gli effetti delle opzioni sono valutati soprattutto qualitativamente. L'AIR fa ricorso ad una varietà di tecniche economiche, tuttavia, l'analisi costi-benefici (ACB) è richiesta solo se si tratta di valutare opere pubbliche di grandi dimensioni. In tal caso, i risultati dell'analisi sono utilizzati come input nell'AIR. Quando i costi ed i benefici sono monetizzati, essi vengono anche attualizzati: il tasso di sconto è indicato ufficialmente nel manuale danese sull'analisi socio-economica ed è fissato ad un livello tale da riflettere in modo appropriato le preferenze intertemporali dei consumatori ed i rendimenti alternativi del capitale. Tuttavia, le linee guida suggeriscono che l'analisi del rischio (generalmente svolta all'interno dell'ACB) mostri anche gli effetti derivanti dall'utilizzo di altri tassi d'interesse, in modo da mostrare in che misura le stime fornite sono robuste.

In genere, la consultazione pubblica è svolta prima che la proposta di legge sia presentata in Parlamento, ma essa non è obbligatoria. Di fatto, però, si ricorre alla consultazione per quasi tutte le proposte regolative, soprattutto con il ricorso ai business test *panels*. Non esistono degli standard minimi per la consultazione. Di solito, sono consultati i potenziali destinatari delle opzioni individuate e le amministrazioni pubbliche. I cittadini hanno la possibilità di esprimere opinioni su molte proposte di legge, poiché queste sono pubblicate su Internet. La durata delle consultazioni varia a seconda dei casi e non è previsto uno specifico periodo per inviare commenti, i quali sono spesso pubblicati. I risultati dell’AIR sono pubblicati su Internet e sono comunque disponibili su richiesta.

3. Finlandia

La Finlandia persegue una chiara politica orizzontale di *Better Regulation*, che prevede delle raccomandazioni specifiche ai ministeri. Nel 1999 un Gruppo di Lavoro di Alto Livello sulla Politica Legislativa (*High-level Working Group on Legislative Policy*) adottò un memorandum sulla formulazione della Politica Legislativa del Governo.

Nel 2003 un gruppo di lavoro ad hoc presso le Segreterie Generali produsse un altro memorandum riguardante una serie di misure per il rafforzamento della politica regolativa (miglioramento dell’AIR e della valutazione delle alternative, miglioramento delle metodologie di consultazione, ulteriore semplificazione della normativa in vigore) e l’inclusione del *drafting* legislativo negli indirizzi strategici del governo. Per raggiungere tali obiettivi, il suddetto gruppo di lavoro fu insediato sotto forma di Comitato Direttivo sull’Elaborazione e la Gestione del *Drafting* Legislativo (*Permanent Secretaries’ Group on Law Drafting*). In vari ministeri (Finanze, Industria e Commercio, Ambiente, Interni, Affari Sociali e Sanità, ecc.) esistono delle politiche settoriali per il miglioramento della regolazione. L’analisi d’impatto, introdotta già a metà degli anni Settanta, fu sviluppata nel 1990. Nel 2002 la Finlandia fu sottoposta alla *Regulatory Review* dell’OCSE (“*Regulatory Reform in Finland – A New Consensus for Change*”, maggio 2003). Le “Istruzioni Generali sul *Drafting* delle Proposte Governative” (le cosiddette istruzioni HELO) sono completate da specifiche istruzioni emesse dai ministeri (riguardanti, ad esempio, l’impatto sull’economia, la concorrenza e l’apertura del mercato; le imprese; gli impatti ambientali, così come l’eguaglianza, la criminalità e le questioni regionali). La consultazione pubblica in pratica è obbligatoria, sebbene non sia prevista formalmente per legge. In genere, si ricorre ad essa in vari stadi del processo regolativo per ottenere dai potenziali destinatari informazioni e feedback sugli effetti della regolazione in esame. Gruppi diversi sono ampiamente consultati utilizzando varie tecniche

(dichiarazioni scritte, circolazione di documenti, audizioni, Internet, ma non test *panels* o procedure che prevedono una pubblicità formalizzata), secondo la rilevanza e la natura del progetto di legge in esame. Il periodo di consultazione varia da due a sei settimane; i relativi risultati sono coordinati ed elaborati dalla persona (o persone) responsabili del progetto ed utilizzati per supportare o modificare la proposta. C'è la tendenza ad estendere la durata e l'ampiezza delle consultazioni (ad esempio, nelle istruzioni del Ministero delle Finanze del 2002, che attualmente sono in via di esame da parte del Ministero della Giustizia per gli aspetti di sua competenza). Come già ricordato, è stato dichiarato che l'AIR potrebbe essere molto più efficace nel disegnare nuovi interventi di quanto sia stata sinora. Non sono previste sanzioni nel caso di mancato rispetto dei contenuti dell'AIR. D'altra parte, secondo i risultati di altri studi, alcuni funzionari ritengono che un approccio più stringente possa sollevare delle ostilità, o possa essere interpretato in modo burocratico, aumentando semplicemente il carico di lavoro e rallentando il processo decisionale.

4. Francia

La prassi degli *études d'impact*⁸⁰, applicata a tutti i progetti di legge, è stata generalizzata in Francia dal gennaio 1998⁸¹. Tale prassi cerca di rinforzare *ex ante* la qualità dei processi di decisione nelle amministrazioni centrali. Questa iniziativa costituisce una tappa ulteriore delle misure che la nuova e composita maggioranza (*majorité plurielle*) dei deputati eletti nel 1997, che ha portato Lionel Jospin al governo, ha cercato di mettere in pratica. In questo campo, la continuità dello stato e dell'amministrazione è chiaramente percepibile, dato che il nuovo governo si è rifatto a misure presentate dal governo precedente di Alain Juppé. Cronologicamente, la circolare più recente, relativa allo studio d'impatto dei progetti di legge e dei decreti in consiglio di stato, che forma la base del sistema attualmente in vigore, è del 26 gennaio 1998. Tale circolare ne abroga due precedenti, e cioè quella del 21 novembre 1995 e quella del 18 marzo 1996, rispettivamente relative alla sperimentazione e alla procedura di messa in atto dello studio di impatto.

Il governo ha considerato che la procedura dello studio d'impatto debba essere proseguita come attività ordinaria dell'amministrazione, ma con diverse modifiche. La procedura di elaborazione degli studi di impatto si iscrive adesso tra le attività del lavoro governativo, definite dalle circolari del 30 Gennaio 1997 e del 6 Giugno 1997. La prima è un testo che definisce in maniera molto precisa la forma e le procedure che devono seguire tutta l'azione amministrativa. La

⁸⁰ Per convenzione, l'espressione francese "étude d'impact" sarà tradotta con studio di impatto.

⁸¹ In Francia è necessario distinguere i progetti di legge (*projet de loi*) attivati dal Governo e le proposte di legge (*proposition de loi*) attuate dal Parlamento. La pratica degli studi di impatto si applica soltanto ai primi.

seconda riprende, nella sua totalità, la circolare del 21 Novembre 1995 allo scopo di accentuarne l'importanza. Il modello completo, tuttavia, è stato definito dalla circolare del 26 Gennaio 1998, che enuncia il campo di applicazione, il contenuto e la procedura relativi all'elaborazione degli studi di impatto. Secondo la circolare, lo studio di impatto deve accompagnare i progetti di legge, i progetti di ordinanza ed i progetti di decreto trasmessi al consiglio di stato che abbiano un carattere regolamentare. I progetti di legge di abilitazione (chiamati così perché "abilitano" il governo a legiferare, come le leggi-delega italiane), in ragione del loro tenore specifico, non esigono uno studio d'impatto. Per quanto riguarda i progetti di legge che portano ratificazione di ordinanza, essi richiedono un'analisi d'impatto soltanto nel caso in cui le disposizioni apportino delle modifiche al testo dell'ordinanza. Inoltre, anche le leggi finanziarie e le leggi di finanziamento della sicurezza sociale sono sottoposte ad un trattamento specifico: per le leggi finanziarie, vengono realizzati degli studi d'impatto per articolo, fatta eccezione per quelli che fanno previsioni o che prevedono aperture di credito; per le leggi di finanziamento della sicurezza sociale, soltanto le misure suscettibili di essere inserite vengono accompagnate da uno studio d'impatto.

La circolare afferma che il termine di impatto deve essere inteso nel suo senso comune: "L'oggetto dello studio d'impatto è di valutare a priori gli effetti amministrativi, giuridici, sociali, economici e budgetari delle misure considerate e di assicurare in modo probante che la totalità delle loro conseguenze sia stata valutata preliminarmente alla decisione pubblica. Si tratta ugualmente di ottenere un miglior adeguamento delle misure proposte agli obiettivi perseguiti per una maggiore efficacia dell'azione dello stato". Di conseguenza lo studio d'impatto è un documento che accompagna il progetto normativo, aggiungendosi all'esposizione dei motivi dei progetti di legge, o al rapporto di presentazione dei progetti di decreto. I rispettivi campi di applicazione di questi diversi documenti dovranno essere armonizzati, poiché perseguono un obiettivo identico, ovvero quello di chiarire la decisione pubblica. Il grado di dettaglio e la raffinatezza dell'analisi dello studio d'impatto dovranno essere proporzionali all'importanza delle misure proposte e alle loro conseguenze sulla società, l'economia e l'amministrazione. Conviene dunque adattare lo studio di impatto alla natura delle disposizioni di cui si intende misurare le conseguenze. Secondo la circolare del 26 gennaio 1998, lo studio di impatto si compone di due parti:

- 1) l'analisi dell'impatto giuridico e amministrativo;
- 2) la presentazione degli effetti sociali, economici e budgetari delle disposizioni prese in considerazione.

Esso è illustrato, sotto questi due aspetti, per mezzo della presentazione di una valutazione costi-benefici che ricapitola in maniera sintetica i principali elementi di valutazione.

L'analisi di impatto giuridico e amministrativo deve essere presentata nel seguente modo. In primo luogo, occorre che lo studio di impatto faccia il punto preciso della legislazione o della regolazione applicabile, al fine di rappresentare precisamente l'importanza delle modifiche apportate al diritto vigente e la loro adeguatezza agli obiettivi perseguiti. Questa analisi dovrà costituire una vera valutazione del diritto sul piano qualitativo e quantitativo. Essa contribuirà, inoltre, a contenere la proliferazione dei testi legislativi e regolamentari e a dominare la complessità dell'ordinamento giuridico.

Lo studio di impatto mostra (da un punto di vista giuridico e amministrativo) i motivi della soluzione ricercata e specificatamente la necessità delle modificazioni proposte. È auspicabile evitare che modificazioni successive di un testo originario comportino una frammentazione delle disposizioni vigenti, rendendo queste ultime difficilmente interpretabili. Nel caso in cui le disposizioni modificative si rivelino malgrado tutto necessarie, un testo consolidato (risultante da queste modificazioni) dovrà essere aggiunto allo studio di impatto, come anche la lista delle variazioni intervenute da 10 anni a questa parte. Lo studio deve anche evidenziare l'effetto delle nuove norme riguardo all'obiettivo di semplificazione amministrativa e, più specificamente, le loro conseguenze in termini di formalità a carico delle imprese e delle altre categorie di utenti. Esso deve indicare il numero di autorità che interverranno nella procedura, le nuove formalità amministrative messe in atto, la loro giustificazione ed il tempo previsto per l'adozione delle decisioni. Si dovrà cercare sistematicamente, per quanto possibile, di sopprimere o alleggerire le procedure amministrative. I restanti oneri burocratici dovranno essere giustificati da un interesse generale determinante.

La circolare dispone, inoltre, che lo studio di impatto dovrà permettere di misurare l'effetto delle nuove norme sulla società e sull'economia a breve, medio e lungo termine. In particolare, le conseguenze eventuali sulle generazioni future vanno aggiornate e valutate.

Si deve conoscere con precisione l'impatto delle conseguenze positive e negative per le persone fisiche e giuridiche, così da intraprendere i miglioramenti attesi in termini di benessere sociale. Questo apprezzamento è fornito dai principali elementi di impatto economico e budgetario.

Lo studio di impatto deve presentare immediatamente un'analisi globale degli effetti micro e macroeconomici delle misure proposte. Inoltre, l'esatta delimitazione dei confini di applicazione della riforma permette di definire l'ambito territoriale, i tempi della realizzazione e le sue eventuali fasi. Quest'analisi degli effetti micro e macroeconomici consente di valutare il costo indotto dei progetti normativi e delle nuove formalità, specialmente per le imprese. Essa deve ugualmente misurare le eventuali conseguenze sulla concorrenza delle disposizioni considerate. Inoltre, viene valutato l'impatto diretto e indiretto delle misure sull'impiego. Lo studio d'impatto deve infine precisare le conseguenze budgetarie delle nuove disposizioni non soltanto per lo stato, ma anche per le collettività locali, gli enti pubblici, le imprese pubbliche, ecc., se possibile con una proiezione pluriennale delle spese o delle economie previste. Salvo eccezioni giustificate, le soluzioni alternative a quelle proposte vanno enumerate e presentate nello stesso ordine, in modo da permettere tutte le comparazioni utili alla decisione.

La circolare del 26 gennaio 1998 indica anche il modo in cui gli studi d'impatto devono essere strutturati. La prima versione dello studio d'impatto, limitata all'essenziale, deve essere realizzata prima della preparazione del testo, nel momento in cui i principali orientamenti sono fissati, ed in particolare dopo la discussione di questi da parte del Primo Ministro. In linea di principio, è quest'ultimo che deciderà se le riforme di cui viene chiesta l'iscrizione al programma di lavoro (da presentare in occasione della riunione dei ministri, o delle riunioni interministeriali) dovranno essere accompagnate da una breve nota argomentata che presenti l'impatto prevedibile della riforma. Il Primo Ministro ribadisce, nella circolare stessa, che i ministri hanno l'obbligo di garantire l'inclusione di uno studio di impatto sin dalla preparazione dell'articolato. Di conseguenza, essi dovrebbero rifiutare l'appoggio ad uno schema di provvedimento che ne sia sfornito. Almeno in teoria, il contenuto dello studio d'impatto dovrà essere progressivamente arricchito e adattato ai bisogni dell'evoluzione del testo nelle diverse fasi della sua preparazione. I servizi ministeriali, che hanno la responsabilità della preparazione del testo e dell'analisi d'impatto che l'accompagna, garantiranno l'utilizzo dell'insieme delle risorse interne dei loro ministeri in termini di *expertise* giuridica, amministrativa e budgetaria. Ugualmente, la seria preparazione di uno studio di impatto implica il coinvolgimento dei servizi d'ispezione, di controllo, di "prospettiva" e di valutazione. Infine, si raccomanda di coinvolgere l'associazione dei servizi territoriali operativi. Inoltre, per preparare gli studi di impatto dei testi di competenza dei ministri, i servizi ministeriali richiederanno l'avviso del consiglio di stato e faranno anche appello all'*expertise* della direzione della previsione, della direzione del budget e della commissione generale del Piano, nonché, in casi particolari, all'*expertise* di un altro ministero. Le principali

conclusioni dei vari servizi coinvolti saranno integrate nello studio d'impatto o presentate sotto forma di schede da allegare allo studio stesso.

Quanto prima possibile, durante la procedura di elaborazione del testo, i ministri coinvolgeranno la Commissione alla riforma dello stato (CIRE) nella preparazione degli studi di impatto per testi che comportino conseguenze sull'organizzazione amministrativa, sul decentramento, sulle procedure esistenti, ovvero l'istituzione di nuove procedure per i cittadini e per le imprese. Negli stessi casi i ministri potranno cercare di semplificare al massimo le formalità burocratiche previste.

5. Germania

In Germania l'AIR è obbligatoria sia per la regolazione primaria che per quella secondaria. Il ministero federale che assume l'iniziativa legislativa deve svolgere un'AIR prima che la proposta sia sottoposta al Governo Federale. Il Ministero Federale dell'Interno è responsabile del controllo della presenza e della qualità delle AIR e può opporsi ad un'analisi ritenuta di qualità insufficiente. Altri ministeri sono coinvolti nel controllo della qualità delle AIR, oltre a quello dell'Interno: mentre quest'ultimo riveste un ruolo di supervisione generale e può emanare raccomandazioni sull'analisi di impatto, il Ministero Federale delle Finanze valuta l'impatto sulle entrate e le uscite del bilancio, mentre quello dell'Economia e del Lavoro valuta gli effetti sui costi per le industrie, sui prezzi, nonché sul livello generale dei prezzi e sui consumatori. Non esistono altre sanzioni specifiche. In alcuni casi di firma congiunta, un Ministro può ritirare la propria firma da una bozza di legge prima che questa sia presentata al Gabinetto. Tuttavia, ciò accade raramente a causa di un'AIR incompleta. I temi della *Better Regulation* sono inclusi nel Programma Formativo Permanente (non obbligatorio) per i dipendenti dell'Amministrazione Federale. L'AIR dovrebbe coprire sia gli effetti diretti che quelli indiretti collegati alle proposte di legge. Le Regole Comuni per le Procedure (GGO) dei Ministeri Federali, che regolano il modo con cui l'attività legislativa deve essere svolta all'interno degli stessi ministeri, indicano gli impatti da considerare, ma non specificano i metodi da usare per valutarli. L'AIR tedesca dovrebbe coprire tutti gli aspetti rilevanti dell'analisi (oneri amministrativi e di bilancio, impatto sull'occupazione, sui mercati e sull'ambiente). Tuttavia, una particolare attenzione è dedicata alla stima degli effetti sull'economia, specialmente ai costi per le PMI, nonché all'impatto sul livello dei prezzi e sui consumatori. Al fine di valutare tali effetti, può essere richiesta l'assistenza del Ministero Federale dell'Economia⁸². La

⁸² Esistono sia un manuale, sia una Guida all'AIR (*Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*), pubblicata dal Governo Federale (Ministero Federale dell'Interno in collaborazione con l'*Innenministerium* del *Land Baden-Württemberg*).

consultazione pubblica è obbligatoria ed è utilizzata negli stadi iniziali del processo regolativo. Essa è svolta principalmente attraverso la circolazione di documenti e le audizioni. La consultazione dei Länder e delle associazioni centrali (presenti a livello federale) degli organi di governo locale è assicurata dalle GGO. Il processo di consultazione coinvolge anche gruppi di specialisti a livello federale ed associazioni del settore privato. È previsto un tempo massimo, per ricevere i commenti, che varia in base al tema trattato e agli organi coinvolti. I risultati della consultazione in molti casi non sono pubblicati. Per la consultazione pre-legislativa non sono previsti limiti di tempo, mentre per la consultazione formale è fissato un periodo di quattro settimane. Tuttavia, non si ha alcun riferimento alla consultazione e ciò dipende dal fatto che in Germania le consultazioni non sono considerate una parte integrante dell’AIR e non è obbligatorio pubblicarne i risultati all’interno della relazione illustrativa. Qualora tali risultati siano pubblicati, essi sono disponibili sulla pagina web del ministero responsabile della proposta legislativa. In molti casi, non esiste un’AIR dettagliata pubblicata come documento ulteriore e separato. Al contrario, l’AIR è presentata come un elemento del processo di elaborazione di una norma ed è pubblicata nella relazione illustrativa. Per il luglio 2003 era prevista un’iniziativa di riduzione della burocrazia. Tale strategia, elaborata dal Gabinetto Federale nelle tre decisioni del 26 febbraio 2003, 6 luglio 2003 e 17 marzo 2004, non contiene alcuna disposizione sull’AIR. Il Ministero Federale dell’Interno può emanare raccomandazioni sull’AIR. A parte ciò, si ricorre al supporto esterno. Come già anticipato, la Guida AIR fu emanata dal Ministero Federale dell’Interno che ha anche prodotto il manuale. La formazione sull’AIR è inclusa nel Programma di Formazione dei dipendenti dell’Amministrazione Federale ed è svolta da un’agenzia governativa, la BAKÖV (*Bundesakademie für öffentliche Verwaltung*, ovvero l’Accademia Federale per la Pubblica Amministrazione). Anche molti Länder (tra cui *Rheinland-Pfalz, Thüringen, Bayern, Niedersachsen*) svolgono le proprie AIR, in base a linee guida sviluppate in autonomia. Nei Länder esistono organi specifici responsabili dell’AIR che operano in modo abbastanza indipendente dal livello federale. Di volta in volta, tale organo può essere situato nel Ministero dell’Interno, in quello della Giustizia o nell’Ufficio del Primo Ministro del Land. Tra il Ministero Federale dell’Interno e tali organi operanti nei Land esistono solo scambi informali.

6. Olanda

È dal 1985 che in Olanda vengono prodotte analisi di impatto. L’AIR è stata introdotta come uno dei principali strumenti per affrontare la complessità e l’inefficienza del processo regolativo. In questo Paese, l’introduzione dell’AIR è stata anche collegata ad un tentativo di modificare la governance regolativa, rendendo il processo di regolazione più trasparente e aperto agli interessi

diffusi. Nella prima fase di implementazione dell’AIR, la responsabilità politica per la qualità della legislazione fu assegnata al Ministro della Giustizia. Quindi, nel 1989 venne istituita all’interno di questo dipartimento una direzione generale per la politica regolativa, con il compito di revisionare tutte le proposte legislative. Nel 1992, facendo seguito alle raccomandazioni del Ministro della Giustizia, il governo olandese ha prodotto nuove linee guida sulla regolazione. Queste ultime riguardavano soprattutto la qualità del *drafting* legislativo e la procedura di consultazione. Un’innovazione importante di queste linee guida è stata la richiesta di attuare l’AIR. Il 1994 è indicato come l’anno cruciale per il rilancio dell’iniziativa della valutazione d’impatto. Allo scopo di ridurre gli oneri burocratici ed i costi di adeguamento a carico delle imprese, venne elaborato il programma “Competitività, deregolamentazione e qualità legislativa” (noto anche come programma MDW), una pietra angolare dell’agenda politica del nuovo governo. Il focus su competitività ed efficienza della regolazione economica ha condotto a due principali ulteriori innovazioni. In primo luogo, il Ministero degli Affari economici ha iniziato ad assumere la responsabilità per la nuova politica di miglioramento della regolazione (*Better Regulation*). In secondo luogo, la definizione della qualità regolativa è stata estesa fino a coprire in modo esplicito l’impatto economico della regolazione. L’AIR riguarda la legislazione sia primaria che secondaria (anche se non tutti gli aspetti di legislazione subordinata). Non è invece coperta da AIR la legislazione di terzo livello (decreti ministeriali). Per quanto riguarda la legislazione primaria e secondaria, viene sottoposta a riesame soltanto quella che ci si aspetta abbia un impatto significativo. Non ci sono tuttavia chiari standard per decidere cosa si intenda per impatto “significativo”. L’approccio olandese all’AIR è caratterizzato da un uso flessibile di tre checklist: alcune domande riguardano l’impatto economico e sulle imprese (*Business Effect Test*, BET checklist, 1997); altre riguardano l’impatto ambientale delle regolazioni proposte (1996); l’ultimo gruppo di domande si occupa di fattibilità e attuazione (1995). Fino a tempi recenti, tre dipartimenti hanno condiviso la responsabilità della conduzione delle politiche di qualità della regolazione: il Dipartimento per gli Affari Economici, il Dipartimento dell’Ambiente e il Dipartimento di Giustizia. Le checklist si applicano ad un set di regolazione primaria e secondaria, che viene identificato da uno specifico gruppo di lavoro nominato da una commissione per la riforma della regolazione presieduta dal Primo ministro. Vi è una distinzione tra una prima fase, detta di “esplorazione rapida” (*quick scan*), che precede l’inizio del *drafting*, e una seconda fase detta di “valutazione estensiva d’impatto” (*extended IA*), durante il processo di *drafting*. Le risposte alla checklist sono contenute nella sezione specifica del memorandum esplicativo che accompagna la bozza della misura regolativa proposta. Si deve sottolineare che l’AIR è pubblica, ma non nella fase di consultazione. Essa viene resa pubblica

quando la bozza di legislazione viene inviata al Parlamento. In ogni ministero, le AIR sono condotte da funzionari dipartimentali, ove necessario con il supporto di consulenti esterni. Se non viene prodotta alcuna valutazione d'impatto, o qualora quest'ultima risultasse insoddisfacente, ciò viene registrato nella nota di presentazione che accompagna la proposta al Consiglio dei Ministri. Esistono due unità centrali, ufficialmente responsabili per il "controllo di qualità" delle AIR, con circa 20 persone che vi lavorano a tempo pieno. Si tratta, da un lato, dell'Ufficio per l'iniziativa legislativa (*Proposed Legislation Desk*), una unità situata all'interno dei tre ministeri competenti (Giustizia, Affari Economici, Ambiente); e, dall'altro, dell'Organo consultivo sugli aggravi amministrativi (*Advisory Board on Administrative Burdens, Actal*), che è un'organizzazione indipendente. Non vi è formazione sistematica all'uso della checklist BET o di altre checklist, ma solo occasionale e ad hoc. Nel 1998 il nuovo governo ha lanciato delle nuove iniziative per affrontare con strumenti innovativi il problema dei "red tape" e degli oneri regolativi. Una di queste iniziative, il "Modello del costo standard" (*Standard Cost Model*), sviluppato da *Actal*, riguarda in maniera specifica la misurazione sistematica degli oneri amministrativi, con obiettivi quantitativi per la loro riduzione. Negli ultimi anni, la responsabilità complessiva dell'AIR è stata spostata al Dipartimento per gli Affari economici. La consultazione è stata rafforzata. La principale innovazione consiste nell'abolizione degli organismi consultivi neocorporativi. Un processo aperto di consultazione e di formulazione delle politiche ha sostituito questi organismi. Documenti recenti, pubblicati dall'OCSE e dalla Presidenza Greca dell'UE, sottolineano che questo processo non è stato però ancora completato: alcuni organismi corporativi mantengono una presa sui processi regolativi, e la consultazione non è obbligatoria, né vi è una procedura standard per condurla. Tuttavia, per l'elaborazione legislativa in specifici settori, si fa uso di una consultazione abbastanza ampia.

7. Polonia

Nel 1999 il governo polacco ha adottato il documento "Un concetto di sviluppo economico di medio termine per il Paese fino al 2002", che indicava la riforma della regolazione come una priorità. Nel 2000 il governo ha deciso di sottoporre la Polonia ad una verifica della regolazione da parte dell'OCSE. Nello stesso anno è stato istituito un team per la qualità della regolazione (*Regulatory Quality Team*), presieduto attualmente dal Vice Ministro per l'Economia, il Lavoro e gli Affari Sociali, e di cui fanno parte 15 rappresentanti di diversi organi governativi. Il team è stato incaricato di operare come organo consultivo del Primo Ministro e del Consiglio dei Ministri, di collaborare con il team OCSE durante la verifica, di redigere bozze di documenti sulla riforma della regolazione, di offrire opinioni sulle azioni intraprese dagli organi amministrativi, e infine di

promuovere l'istituzione dell'AIR⁸³. Alla fine del 2001, l'AIR è divenuta obbligatoria per tutti i disegni di legge approvati dal Consiglio dei Ministri, in base alle risoluzioni adottate dallo stesso Consiglio sulla regolazione del proprio lavoro. L'AIR copre sia le regolazioni primarie che quelle secondarie. L'ambito dell'AIR dipende dalla materia e dall'obiettivo della regolazione proposta. Non esiste una distinzione formale fra valutazione di impatto sommaria ed estesa, ma il ministero responsabile può decidere se una valutazione di impatto estesa è necessaria, a seconda dell'oggetto e dello scopo della legislazione proposta e della rilevanza dell'impatto atteso. In generale, un'analisi in profondità si applica solo alle bozze da cui ci si attende un impatto sociale ed economico considerevole. L'unità di AIR può proporre di realizzare una valutazione di impatto estesa, ma il suo parere non è vincolante. Il Consiglio dei Ministri può a sua volta chiedere al ministro competente di estendere la valutazione di impatto, nel caso in cui consideri l'AIR insoddisfacente. Sono ammesse eccezioni: "l'AIR si basa su regole certe ma flessibili. A seconda dell'oggetto e dello scopo della regolazione, l'ambito dell'AIR è definito in modo da evitare sforzi inutili o qualunque sforzo che produca effetti relativamente modesti (...). Ogni regolazione sarà coperta da almeno un ambito minimo di AIR. Un'analisi dettagliata si applica a richiesta, considerando le capacità pratiche ed il costo della valutazione d'impatto della regolazione⁸⁴". Facoltativamente, l'AIR può essere predisposta circa la posizione del governo sul progetto di legge parlamentare. La sintesi dell'AIR è parte integrante del rapporto esplicativo allegato ad ogni bozza e pubblicato insieme a questa sul sito Internet del ministero competente. Le regolazioni in via di approvazione sono anch'esse rese disponibili al pubblico. Nel luglio 2003 sono state pubblicate le linee guida sull'AIR, contenenti le raccomandazioni sui metodi utilizzabili e le loro possibili applicazioni alla procedura dell'AIR. Programmi di formazione ad hoc per i funzionari del governo centrale erano già stati avviati, e continuano tuttora. Un'unità di AIR, all'interno del Centro Legislativo del Governo (*Government Legislation Centre, GLC*), è responsabile per il controllo di qualità dell'AIR, come anche per il coordinamento delle attività e la consultazione delle parti sociali. In base alle linee guida e alla "buona prassi", l'AIR dovrebbe essere predisposta per quanto possibile nelle fasi iniziali del processo legislativo. Al momento, in Polonia questo accade principalmente per le proposte di legge, in cui ci si attende un impatto sociale ed economico potenzialmente significativo.

⁸³ In riferimento all'opzione di regolazione diretta è stata anche svolta un'analisi giuridica volta ad indagare la sua compatibilità, sia con la riforma costituzionale (Titolo V della Costituzione che assegna nuove competenze ai governi sub nazionali), che con la normativa comunitaria, nonché i relativi effetti. Tale analisi è stata principalmente rivolta agli aspetti di tutela della concorrenza.

⁸⁴ W. Katner, Ministro dell'Economia, "Regulatory Reform in Poland", OECD-Stability Pact, SEE Compact, *Foundations for Investment: Progress and Challenges in Regulatory Reform in South East Europe*, atti del seminario tenuto a Thessaloniki, Grecia, 2-3 ottobre. 2001.

Per quanto riguarda gli atti secondari, in cui l'impatto sociale ed economico è limitato, l'AIR viene ancora abbastanza spesso trattata in modo ritualistico (semplicemente come un obbligo formale aggiuntivo del rapporto esplicativo). Tuttavia, si registra uno sforzo persistente per cambiare questo tipo di atteggiamento. Per quanto l'impatto dell'atto secondario sia limitato, il GLC (l'unità AIR) si concentra sulla sua identificazione e raccomanda ai ministeri la quantificazione, laddove possibile. La valutazione di impatto dovrebbe mostrare se la regolazione è la migliore alternativa e se i benefici dell'opzione selezionata sono maggiori dei costi. Non sono prese in considerazione opzioni regolative multiple e non c'è un obbligo di considerare opzioni alternative alla regolazione *command-and-control*. Tutti i costi e i benefici dovrebbero essere quantificati. Tuttavia, una valutazione di tipo qualitativo è permessa nel caso in cui ottenere dati quantitativi diventi troppo costoso in termini di tempo o di denaro. Le tecniche di valutazione impiegate più frequentemente sono l'analisi costi-benefici o l'analisi dei costi. Gli effetti sono attualizzati e un tasso sociale di sconto è raccomandato nelle linee guida. Quando sono in discussione temi quali la salute, la sicurezza, l'ambiente, dovrebbe essere fatta un'analisi quantitativa del rischio, ogni volta che questo sia possibile. Anche gli effetti sulla concorrenza e sull'apertura del mercato dovrebbero sempre essere tenuti in considerazione. A ciascun ministero, indipendentemente dalla proposta considerata, è richiesto di prendere in considerazione gli effetti su: finanza pubblica (sia a livello centrale che locale), mercato del lavoro, competitività interna ed esterna (inclusi gli effetti di breve e di lungo periodo su date imprese), affari regionali e sviluppo. Inoltre, è necessario considerare l'impatto della bozza nell'ambito di competenza del ministero. Per quanto concerne il controllo di qualità dell'AIR, la Polonia ha scelto un sistema a doppio binario. L'unità AIR del GLC fornisce un parere (primo binario) sull'ambito dell'AIR e l'obiettivo della consultazione pubblica sia lavorando con funzionari responsabili del *drafting* nel ministero competente, sia attraverso un parere formale che accompagna la bozza durante i successivi passaggi dell'iter legislativo. Nel caso in cui il ministero non sia d'accordo con il parere fornito dal GLC, è obbligato a fornire una risposta ufficiale. Il parere del GLC e la risposta del ministero sono parte integrante della documentazione allegata alla bozza di proposta durante i successivi passaggi del processo legislativo, fino all'adozione da parte del Consiglio dei Ministri. Comunque il GLC non ha il potere di bloccare la bozza. Questo può essere fatto (secondo binario) al momento della discussione o dal Comitato consultivo del Consiglio dei Ministri oppure dallo stesso Consiglio dei Ministri. Questi organi possono rifiutarsi di discutere una bozza priva di AIR. Questo è compito dei funzionari responsabili per la preparazione dell'agenda di questi organi. In ogni caso, solo il Comitato consultivo del Consiglio dei Ministri ha il potere di rinviare la bozza e l'AIR al Ministro responsabile affinché siano perfezionate. Deve

essere sottolineato, inoltre, che il Parlamento può rinviare il progetto di legge al Consiglio dei Ministri, quando il rapporto esplicativo è giudicato incompleto, o non viene presentata la consultazione pubblica intrapresa nella fase governativa del processo legislativo. Non esiste invece alcun metodo di valutazione del rendimento del sistema di AIR. La consultazione pubblica di tutte le parti interessate dalla legislazione proposta è obbligatoria. Si raccomanda di intraprendere la consultazione fin dalle prime fasi del processo; l'esperienza mostra che normalmente la consultazione pubblica ha luogo in parallelo alla consultazione inter-ministeriale (come conseguenza del fatto che al momento il processo di *law-making* polacco è caratterizzato da tempi strettamente contingentati). Le opportunità di essere consultati non sono pubblicizzate, ma di solito vengono consultati una grande varietà di attori pubblici e privati (potenziali destinatari dell'opzione regolativa in esame, organismi pubblici, sindacati, organizzazioni di datori di lavoro, organizzazioni di attività produttive, ordini professionali, governi locali, consumatori, organizzazioni ambientaliste). Attraverso strumenti ad hoc si prendono in considerazione i pareri di attori o gruppi ritenuti più deboli (istituti di beneficenza, organizzazioni non governative, minoranze). Le consultazioni sono portate avanti con una varietà di tecniche. Non esiste un obbligo legale per i regolatori di tener conto dei commenti ricevuti attraverso le consultazioni. I regolatori possono modificare la bozza a seguito dei commenti ricevuti; quando tali commenti non possono essere accolti, è previsto che essi siano presentati in un documento di accompagnamento della bozza stessa, informando che essi non sono stati presi in considerazione; in questo caso i regolatori sono obbligati a dare una risposta all'organizzazione che li ha presentati.

8. Regno Unito

Nel 1985, la *Deregulation Initiative* rappresentò il primo tentativo su larga scala per affrontare seriamente l'AIR. Questa iniziativa fu più una forma di valutazione dei costi di adeguamento che un'AIR completa. Negli anni Ottanta, la principale responsabilità per la qualità della regolazione venne affidata al Dipartimento per il commercio e l'industria (DTI). Nel 1992, la *Deregulation Initiative* fu rafforzata e ricalibrata: vennero create sette unità operative (*task forces*), coordinate da una unità centrale del *Cabinet Office*. Nel 1996, la metodologia dell'AIR è stata modificata ed è stata posta l'attenzione in maniera esplicita e sistematica anche sui benefici della regolazione mediante l'introduzione del *Regulatory Appraisal*. Un sistema di AIR integrato e completo è in uso dal 1998. La *Regulatory Impact Unit*, presso il *Cabinet Office*, è ora competente del controllo di qualità delle valutazioni di impatto. La RIU dispone di uno staff di esperti ed è organizzata in divisioni tematiche specifiche ("settore pubblico", "Europa", ecc.). Inoltre, ogni dipartimento dispone di una propria unità di analisi di impatto della regolazione (DRIU), che supporta i

funzionari nella redazione delle AIR. Il lavoro della RIU consiste sia nel monitoraggio delle nuove proposte che nella riforma della regolazione vigente, e prevede l'esame del settore pubblico e privato. L'obiettivo della RIU è assicurare che la nuova regolazione destinata ad avere un impatto sul settore privato sia giustificata dalla valutazione della qualità dell'AIR. A questo scopo, la RIU fornisce assistenza tecnica e supporto ai funzionari incaricati di redigere l'AIR. In aggiunta, un Comitato di qualità (*Quality Committee*) composto dallo staff della RIU centrale e dai funzionari delle RIU dipartimentali è incaricato della valutazione ex post dell'AIR prodotta, selezionata casualmente su base trimestrale. La RIU contribuisce, inoltre, ad una più ampia riforma della regolazione, valutando l'effettiva necessità della regolazione esistente ed assicurando l'implementazione del Piano di azione del governo (*Regulatory Reform Action Plan*). Infine, una parte consistente del lavoro della RIU è finalizzato ad assicurare che i benefici di ogni nuova proposta regolativa con effetti sul settore pubblico ne giustifichino i costi. Infatti, con riferimento alla regolazione vigente, la RIU ha sviluppato un progetto per identificare, in specifiche aree, gli oneri non necessari che gravano sul pubblico impiego. I risultati di questo lavoro sono pubblicati nella serie di rapporti chiamata "*Making a difference*". Il disegno del processo di AIR prevede anche una *Better Regulation Task Force*, organismo consultivo che ha il compito di supportare i meccanismi di controllo della qualità. Il Servizio per le piccole imprese (*Small Business Service*) è incaricato di fare l'analisi dei fabbisogni specifici delle piccole e medie imprese (PMI). Una caratteristica peculiare ed innovativa del sistema britannico consiste nel fatto che ogni anno il *National Audit Office*, un organismo indipendente, valuta un campione di AIR e dà suggerimenti migliorativi. È uno dei rari casi fra i Paesi dell'Unione europea di valutazione sistematica ex post degli strumenti regolativi e delle istituzioni. L'AIR è richiesta per ogni proposta regolativa (di legislazione sia primaria sia secondaria) che abbia un impatto su imprese, istituti di beneficenza o sul settore del volontariato. Di fatto, sono comprese tutte le principali proposte che riguardano il settore privato. Le proposte che riguardano soltanto il settore pubblico vengono sottoposte ad AIR a partire dal 2004. Richieste di accordo collettivo del governo su una proposta che non sia accompagnata da AIR, non avranno l'approvazione del Gabinetto. Se, da un lato, l'AIR non è formalmente richiesta per la revisione della regolazione esistente, dall'altro, essa è nella pratica il principale strumento usato. Le Linee Guida relative al nuovo sistema di AIR sono state riviste periodicamente. La prima versione della Guida fu redatta dalla *Better Regulation Unit* nel 1998. Successivamente, sono state pubblicate altre due versioni: una nel 2000, dal titolo "*Good Making Policy, A Guide to Regulatory Impact Assessment*"; un'altra nel 2003, "*Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment*". Questo processo di revisione sistematica dei principali

documenti AIR è indicativo dello sforzo di apprendere dall'esperienza. Certamente, ogni versione della Guida ha reso il processo di AIR più sofisticato. Nell'ultima versione, la principale innovazione è la valutazione della concorrenza: ogni opzione regolativa deve essere sottoposta ad un test di concorrenza. Inoltre, l'ultima versione della Guida presenta e migliora i meccanismi di AIR per analizzare le proposte di legislazione comunitaria. Il processo di analisi di impatto è diviso in fasi successive (preliminare, parziale, finale). Si considerano più opzioni regolative e gli effetti di ciascuna opzione sono formulati in termini quantitativi e qualitativi. La Guida AIR richiede che si considerino tutti i costi e benefici di ogni opzione, includendo quelli ambientali e sociali, così come gli impatti distributivi. L'AIR deve anche valutare l'impatto sulle PMI, e più in generale sulla concorrenza. Ove possibile, i costi ed i benefici devono essere quantificati, ma la scelta della tecnica di valutazione varia da caso a caso. Il tasso di sconto è fissato sulla base dei documenti ufficiali prodotti dal Cabinet Office e dai dipartimenti. Il Tesoro aggiorna un sito web con informazioni ed indirizzi per affrontare questa delicata questione. Negli ultimi anni, alcuni dipartimenti, in particolare il Dipartimento dei Trasporti, hanno commissionato dei manuali sul rendimento delle diverse tecniche di valutazione, come l'analisi multi-criteria e l'analisi costi-benefici. A tutti i dipartimenti è fatta richiesta di seguire le linee guida del Tesoro quando usano l'analisi costi-benefici. La consultazione è obbligatoria ma non contempla l'approccio dell'avviso pubblico (*public notice*). È previsto che la consultazione sia avviata in una fase preliminare del processo di policy. Le opportunità di partecipare alla consultazione sono pubblicizzate, e di solito vi prende parte una grande varietà di stakeholder. I documenti di consultazione devono chiarire qual è l'oggetto della proposta, chi sono i destinatari, su quali temi verte la consultazione ed entro quanto tempo si possono far pervenire le risposte. Su questi documenti devono inoltre essere indicati gli estremi della pubblicazione dei risultati (la data ed il luogo, incluso l'indirizzo Internet) e vanno rese disponibili versioni cartacee, oltre che informatiche, delle risposte alla consultazione. Nel caso in cui l'amministrazione intenda modificare la proposta originaria alla luce delle risposte ricevute nel corso della consultazione, ciò deve essere specificato. Il periodo di consultazione deve durare almeno dodici settimane. I dipartimenti devono comunque rendere noti i feedback ricevuti ed illustrare come il processo abbia influenzato la policy. Sotto il profilo istituzionale, si deve notare la rilevanza del processo di devoluzione sul sistema di AIR. Al momento, le AIR sono realizzate sia dal Governo scozzese che da quello britannico, ed i due sistemi sono indipendenti uno dall'altro.

9. Svezia

In Svezia, il *Cabinet Office* è responsabile della politica orizzontale di *Better Regulation*. Il team SimpLex, presso il Ministero dell'Industria, dell'Occupazione e delle Comunicazioni, è

responsabile per il miglioramento della regolazione in materia di piccole imprese, mentre la *Division for Legal and Linguistic Draft Revision*, presso il Ministero della Giustizia, controlla la qualità legale e linguistica di tutte le proposte regolative. Nei diversi ministeri c'è un Segretariato legale responsabile della qualità della regolazione nelle aree di competenza. Le nuove regolazioni che hanno un impatto sulle piccole imprese sono soggette ad AIR dal 1999 e la valutazione di impatto viene condotta secondo le linee della cd. "*SimpLex Checklist*". La *checklist* è unica, uguale per tutti i soggetti incaricati di produrre l'AIR. L'AIR è realizzata per ciascuna delle tre principali fasi che caratterizzano il processo legislativo svedese. La prima fase prevede l'istituzione da parte del Governo di una commissione/comitato di indagine, il cui compito viene specificato e deciso dal governo collettivamente e all'unanimità. La commissione identifica il problema, elabora le opzioni e suggerisce una soluzione, spesso d'accordo con le parti interessate. Gran parte dello staff della commissione è costituito da giuristi con formazione ed esperienza. Il Presidente riceve un budget ad hoc e può coinvolgere esperti, ad esempio dalle agenzie o dalle organizzazioni imprenditoriali. Il lavoro della commissione è pubblicato in un rapporto che viene fatto circolare dal governo per un periodo concordato di tre mesi. L'AIR presentata nel rapporto si concentra in primo luogo sugli effetti relativi alle piccole imprese, ma tiene conto anche degli effetti che ricadono sulle altre parti interessate. Sulla base dei risultati della consultazione e del rapporto preliminare (seconda fase), il governo sviluppa la proposta legislativa che poi sarà presentata in Parlamento. In questa fase l'AIR presentata dalla commissione viene ampliata e rivista dal ministero responsabile in considerazione della proposta finale. Dal momento che il Governo approva la sua decisione all'unanimità e collettivamente, è importante che tutti i ministri (e le rispettive unità) siano d'accordo. Tale accordo viene raggiunto in pratica attraverso un processo di negoziazione interdipartimentale finalizzato a far prendere in considerazione tutti gli aspetti della proposta. La proposta, con l'AIR è quindi presentata al Parlamento. Dopo che la legge è stata approvata, solitamente i dettagli vengono rimandati alle ordinanze governative (regolazione subordinata) oppure alle agenzie regolative⁸⁵ (terza fase). Questi ulteriori interventi, se hanno un effetto sulle piccole imprese, sono ugualmente soggetti ad AIR, come la proposta legislativa di partenza. Il criterio in base al quale una proposta viene selezionata per essere sottoposta ad AIR, secondo la checklist, è che la proposta stessa sia destinata a produrre "effetti significativi sulle piccole imprese". La selezione è condotta sulla base

⁸⁵ In Svezia, le agenzie del governo centrale operano come regolatori indipendenti quando ricevono mandato di adottare la regolazione secondaria. Si considera che queste agenzie abbiano un ruolo importante nel semplificare e migliorare il sistema regolativo.

dell'esperienza, e prende in considerazione le conseguenze che tipicamente incidono in maniera rilevante sulle piccole imprese. Comunque, la commissione dovrebbe di solito aver già condotto un'AIR preliminare che richiede soltanto di essere integrata. Questo significa che non tutte le proposte devono essere valutate rispetto al proprio impatto. Allo stesso tempo, è possibile che alcune proposte non siano selezionate subito, ma successivamente nel corso del processo regolativo, quando il *SimpLex Team* le esamina per la prima volta. Per questo motivo, il team dedica molto tempo e risorse a visitare le altre unità ministeriali, organizza corsi di formazione di cinque ore nelle agenzie regolative, e contatta talune commissioni/comitati di indagine per riorientarne l'approccio, ponendo l'accento in primo luogo sulle piccole imprese, e per modificare il tradizionale orientamento dei funzionari pubblici. È ovviamente difficile misurare i progressi fatti, ma queste attività sono portate avanti sulla base del seguente principio: "l'analisi di impatto è uno strumento a vostra disposizione per migliorare la qualità della regolazione e renderla più adatta ai fabbisogni delle piccole imprese". Ogni anno il Governo presenta al Parlamento un rapporto sull'AIR. Il rapporto (di circa venti pagine) presenta le analisi di impatto realizzate nel corso dell'anno dalle commissioni di indagine, dal Governo e dalle agenzie regolative. Il rapporto si basa sulle relazioni annuali delle agenzie regolative pubblicate nel mese di febbraio e sul lavoro del *SimpLex Team* (consulenze, formazione, AIR realizzate, ecc.). Le agenzie devono presentare ciò che hanno fatto nell'anno precedente per ridurre gli oneri amministrativi sulle piccole imprese: analisi di impatto, numero di atti abrogati, soluzioni ICT, e così via. Il Parlamento fa un controllo politico delle valutazioni di impatto su ogni atto giuridico, poiché le AIR sono inserite nel memorandum esplicativo che accompagna ogni proposta. Il *SimpLex Team* svolge un ruolo sia di monitoraggio, sia di supporto. Il *SimpLex* offre indirizzi, formazione e sostegno ai funzionari governativi, alle commissioni di indagine e alle agenzie regolative sulla checklist dell'AIR. Il team ha organizzato corsi di cinque ore su come fare l'AIR, formando circa 400 funzionari dell'amministrazione centrale. È stato fatto uso della checklist e pubblicato un manuale sull'AIR distribuito in 2000 copie a pubblici dipendenti, giuristi dei ministeri e alle agenzie. Il ruolo di controllo del *SimpLex Team* varia a seconda degli attori istituzionali coinvolti. Per quanto attiene al Governo, il *SimpLex* approva la qualità della proposta e può bloccare il processo finché non vengono raggiunti standard soddisfacenti. L'approvazione dell'AIR è una condizione necessaria per sottoporre lo schema di testo di legge al Parlamento. In altri termini, il *SimpLex* svolge un ruolo centrale nel processo di AIR ed è l'organismo responsabile dell'approvazione delle AIR ministeriali relative alle piccole imprese. Il team scruta una o due proposte al giorno che hanno un impatto sulle piccole imprese. Nel 2003, sono state condotte cinquantaquattro AIR sulle proposte del Governo. L'AIR non è

richiesta in tutti i casi, poiché la soglia è che l'effetto sia significativo. Non sono richieste AIR sulla regolazione esistente. Per quanto attiene al controllo di qualità sull'attività delle commissioni di indagine, in base alle risposte al questionario della Presidenza greca dell'UE, "il contatto fra queste ultime e il *SimpLex* è di tipo informale, poiché il lavoro delle commissioni deve essere imparziale e indipendente dal Governo". Il contatto informale prevede consulenze dettagliate e scambio di documenti. Se però la commissione non si attiene ai requisiti dell'AIR, oppure non ottempera all'ordinanza governativa che ne ha stabilito il mandato, viene attivato un contatto con il ministero responsabile, per assicurare che l'AIR sia realizzata secondo norma dallo stesso ministero. In questi casi (che secondo gli intervistati sono assai rari) la qualità delle valutazioni di impatto è sub ottimale e il ruolo dell'AIR quale strumento di miglioramento della qualità della regolazione risulta indebolito. Il processo di selezione finalizzato ad identificare quelle proposte che hanno un effetto significativo sulle piccole imprese dovrebbe avere inizio nelle commissioni, che sono un importante target group per il supporto, la formazione e la consulenza del *SimpLex Team*. Per migliorare le relazioni presentate dalle commissioni e giudicate insoddisfacenti, il *SimpLex Team* spesso integra i risultati parziali della valutazione con consultazioni informali rivolte alle agenzie ed alle organizzazioni imprenditoriali, per assicurare che gli effetti sulle piccole imprese siano descritti in modo esauriente. Infine, l'ordinanza *SimpLex* prescrive che anche le agenzie, quando considerano nuove regolazioni con un impatto sulle piccole imprese, facciano l'AIR seguendo la *checklist SimpLex*. L'AIR dei regolatori indipendenti è sottoposta a consultazione, insieme alla proposta regolativa, con le parti interessate. Il *SimpLex Team* riceve le AIR dalle agenzie e fornisce anche a queste ultime supporto informale. Ciononostante, non è previsto un controllo di qualità da parte del *SimpLex* come nel caso delle proposte ministeriali. Le AIR realizzate dalle agenzie regolative vengono soltanto inviate all'Autorità Nazionale Svedese per la Gestione finanziaria (*Swedish National Financial Management Authority*), che offre consulenza e formazione. Al livello dei regolatori indipendenti, infatti, si applica la *Government's Agencies and Institutes Ordinance*, che prevede l'obbligo di realizzare le AIR ma non una checklist che dica come. La *Swedish National Financial Management Authority* fornisce per questo motivo linee guida generali sulle valutazioni di impatto⁸⁶. Infine, il Consiglio Svedese dell'Industria e del Commercio per il miglioramento della regolazione (*Swedish Board of Industry and Commerce for Better Regulation*) esprime pareri su tutti i casi e fa un follow up annuale sulle AIR delle agenzie. Bisogna ricordare che l'AIR è centrato

⁸⁶ In base alla *Government's Agencies and Institutes Ordinance*, la *Swedish National Financial Management Authority* svolge un ruolo orizzontale di consulenza per le agenzie regolative, in generale sulle valutazioni di impatto. Essa non approva le AIR (al contrario di quanto fa il team *SimpLex* a livello governativo), ma offre corsi di formazione e linee guida.

sugli effetti che ricadono sulle piccole imprese e copre aspetti come i mercati, la concorrenza, le alternative alla regolazione, il monitoraggio, ecc. Non esiste distinzione formale fra un'AIR sintetica ed un'AIR estesa, ma si applica il principio di proporzionalità. È compito del Ministero dell'Industria, di concerto con il ministero responsabile per area, decidere qual è il livello di AIR richiesto. Poiché il *SimpLex Team* esamina tutte le proposte governative prima che queste siano approvate dal Governo o che si decida di presentarle in Parlamento, esso può verificare se la proposta abbia un effetto significativo sulle piccole imprese. Non sono disponibili dati sul numero di AIR che il *SimpLex Team* decide di migliorare o che fa per intero. La *checklist SimpLex* chiede qual è il problema da risolvere e se ci siano soluzioni alternative, ma è principalmente orientata ad individuare l'eventuale incremento degli oneri amministrativi per le piccole imprese. Forte enfasi viene posta sulle implicazioni finanziarie, mentre gli impatti ambientali della regolazione sono valutati separatamente da un'altra AIR. Il Governo analizza inoltre le implicazioni di genere. L'AIR non è disegnata per considerare e risolvere tutte le questioni rilevanti. Altri aspetti diversi dall'impatto sulle piccole imprese vengono presi in considerazione nelle negoziazioni interdipartimentali che hanno luogo durante la preparazione della proposta legislativa all'interno delle strutture governative. Il sistema mira alla decisione collettiva ed unanime di tutti i Ministri. Quando c'è un conflitto di interessi fra ministri/unità dipartimentali, questo viene risolto spostandolo ad un livello più alto nella scala gerarchica, talvolta sino al Primo Ministro, cui spetta l'ultima parola quando i Ministri sono in disaccordo. Per valutare le diverse opzioni non viene usata una specifica tecnica economica. Si tende a preferire in primo luogo la quantificazione dei costi per le piccole imprese. In taluni casi, ad esempio quando si ha a che fare con gli effetti sulla concorrenza, la quantificazione non è sempre possibile. Allora, si opta per una descrizione qualitativa degli effetti. Affinché una proposta sia presentata in Parlamento, devono essere monetizzati i costi per il bilancio dello Stato e per le amministrazioni comunali. Le commissioni dovrebbero seguire queste regole, ma non sono previste sanzioni in caso di inosservanza. La sanzione informale è che "ovviamente la proposta della commissione, se troppo costosa per le parti interessate, non diviene realtà". I benefici vengono talvolta descritti in termini monetari, ma nella maggioranza dei casi in termini qualitativi. La tradizione svedese è incline alla descrizione qualitativa, ma l'introduzione della checklist sugli effetti per le piccole imprese marca una discontinuità in questo trend. Durante il processo regolativo si fa ricorso alla consultazione pubblica. Questa è obbligatoria sia per il governo centrale, sia per le agenzie regolative indipendenti. Di norma, il processo di consultazione che ha luogo durante lo sviluppo della proposta ad opera della commissione, viene realizzato mediante incontri con i soggetti interessati e le altre

parti coinvolte. Spesso partecipano esperti, chiamati e pagati dal Governo per aiutare la commissione. Vengono circolati i documenti e talvolta usate le indagini campionarie sulle imprese. È parte del lavoro della commissione cercare di raggiungere il più ampio accordo possibile sulla proposta ed in taluni casi assicurare che gli interessi conflittuali siano propriamente rappresentati. Quando il rapporto è completato, il Ministro responsabile lo presenta ad una conferenza stampa ed avvia il periodo di consultazione formale, che dura tre mesi. Anche quando il Governo indirizza le regolazioni, la proposta viene generalmente sottoposta a consultazione, ma il periodo di tempo per i commenti è più breve. I documenti sono sempre disponibili su Internet, sui siti web dei ministeri. Esistono linee guida per la consultazione e sono stati fissati dei requisiti minimi. I risultati delle consultazioni non sono pubblicati su Internet, ma sono disponibili per il pubblico. È obbligatorio tenere conto dei risultati delle consultazioni: nel redigere la proposta finale il governo deve motivare perché alcuni punti di vista sono stati considerati e perché altri no. Secondo i funzionari che hanno risposto al questionario della Presidenza greca, i principali problemi da affrontare riguardano la regolazione esistente⁸⁷ (che ad oggi non è sottoposta ad AIR) e l'assenza di un'analisi di impatto nazionale per le proposte comunitarie. Sebbene l'AIR venga fatta per implementare le direttive comunitarie (e lo stesso vale per gli accordi internazionali), dal loro punto di vista essa dovrebbe essere preparata nella fase iniziale di trasposizione della regolazione europea, richiedendo una descrizione delle conseguenze per le piccole imprese. E l'opinione diffusa è che il momento più appropriato per fare ciò sia dopo la presentazione della proposta⁸⁸.

10. Ungheria

L'Ungheria ha mostrato un interesse nella valutazione dell'efficacia delle proprie leggi e delle norme secondarie (sia a livello comunale sia di contea) prima di molti Paesi dell'OCSE, ma ora sono necessari maggiori incentivi per realizzarne un'effettiva implementazione. L'AIR fu introdotta dall'"Atto sulla Legislazione" del 1987, che stabilisce che prima dell'approvazione di una nuova regolazione i ministeri coinvolti devono analizzare, informandone il Parlamento⁸⁹, gli "aspetti

⁸⁷ Per quanto attiene alla regolazione esistente, il Governo ha lanciato un *call for actions* per ridurre gli oneri amministrativi sulle imprese. I progetti saranno inclusi in un Piano d'azione nell'autunno 2004.

⁸⁸ Il Governo svedese ha approvato una decisione *ad hoc* per fare un'AIR nazionale della proposta Reach (Regolazione dei prodotti chimici nell'Unione europea).

⁸⁹ I risultati dell'analisi d'impatto dovrebbero essere messi a disposizione del Parlamento in occasione della presentazione dei disegni di legge, allegandoli all'interno della relazione illustrativa, o come documento separato. Ad ogni modo, il Parlamento non stabilisce se i requisiti per l'AIR sono stati rispettati.

socio-economici da regolare, l'osservanza di diritti ed obblighi dei cittadini, gli effetti attesi della regolazione e le condizioni di attuazione [...] sulla base di risultati scientifici". Lo stesso Atto richiede anche che, per raggiungere gli obiettivi, si valutino strumenti alternativi alla legislazione. Inoltre, esso richiede che gli organi preposti all'implementazione ed all'imposizione delle regole sottopongano al Ministero della Giustizia un rapporto sulla valutazione dell'effettivo impatto regolativo un anno dopo la loro promulgazione (*Act on Legislation XII/1987*, Sezione 18). Quindi, l'AIR è prevista anche per la valutazione ex post delle norme in vigore. Quanto all'AIR ex ante, essa è obbligatoria per tutte le fonti giuridiche (leggi, decreti governativi, decreti ministeriali, decreti delle amministrazioni locali), ma non per le proposte parlamentari, né per le agenzie regolative indipendenti. È importante sottolineare che l'AIR è richiesta anche per la trasposizione delle direttive comunitarie. Con il programma di riforma del 1995 furono introdotti alcuni miglioramenti: un decreto governativo affidò ad un'unità di controllo (fino al 1998, il Commissario di Governo) il compito di procedere ad una "completa e dettagliata analisi d'impatto e/o un'analisi costi-benefici" (Risoluzione governativa n. 1100/1996). Nel 1998 la responsabilità della valutazione della qualità della regolazione fu trasferita da questa "Unità per la Gestione della Regolazione" (presso l'Ufficio del Primo Ministro) al Ministero della Giustizia, "Dipartimento per l'Analisi d'Impatto, la De-regolazione e la Registrazione delle Leggi" (Risoluzione governativa 157/1998). Quest'ultimo non ha ottenuto né risorse ad hoc, né risorse umane e poteri per svolgere il ruolo di coordinamento e controllo del rispetto degli standard di qualità della regolazione. Il gruppo ufficialmente responsabile per il controllo di qualità delle AIR è composto da due soli funzionari (un economista ed un giurista). L'Unità aveva a suo tempo elaborato l'attuale metodologia "AIR Ungheria", ma in pratica non ha avuto accesso a tutto il materiale legislativo ed il suo ruolo di supervisione è risultato piuttosto difficile da realizzare. Infatti, il controllo di qualità non sempre è stato esercitato. A livello ministeriale, le AIR sono prodotte principalmente dai funzionari di dipartimento. È stato programmato uno specifico programma formativo rivolto ai legislatori centrali e comunali, ma finora non è stato ancora realizzato. Sono previsti dei corsi di formazione a partire da settembre 2004, e saranno organizzati da due Università sulla base della metodologia elaborata dal Ministero della Giustizia. Al momento, quindi, anche se è stata istituzionalizzata un'AIR provvista di tutti i requisiti, il rispetto della prescrizione giuridica deve ancora migliorare ed il sistema di AIR è considerato ad un livello sperimentale. In effetti, sebbene formalmente tutti gli atti legislativi dovrebbero essere soggetti ad AIR, solo in alcuni casi selezionati è stata effettivamente svolta un'AIR accurata, peraltro senza alcuna prescrizione riguardante la metodologia. Molte AIR contengono poche frasi, limitandosi a sottolineare gli aspetti positivi attesi dalla legislazione,

descritti principalmente in termini qualitativi. Se sono presenti delle stime quantitative, si tratta principalmente di costi e benefici monetizzati. Inoltre, l'AIR è richiesta ufficialmente solo per valutare le opzioni rilevanti e per giustificare la necessità dell'intervento governativo. In genere, non è usata alcuna metodologia accurata, inoltre, la valutazione ex post è stata raramente effettuata e non esiste alcuna metodologia che faccia riferimento ad essa. Non sono previste conseguenze nel caso in cui il funzionario responsabile dello svolgimento dell'AIR non produca affatto tale analisi o, comunque, ne fornisca una giudicata insoddisfacente. Per tutte queste ragioni, sono stati progettati degli interventi futuri e la stessa legge del 1987, già modificata nel 1999 e nel 2000, è oggetto di una nuova revisione. Nel corso del processo regolativo, la consultazione pubblica non è obbligatoria e, in genere, è usata dopo l'elaborazione della bozza di legge (in effetti, non viene dedicata particolare attenzione alle fasi di definizione del problema, identificazione degli obiettivi, selezione di una molteplicità di opzioni regolative). Dalle informazioni raccolte, sembra che il processo di consultazione pubblica, quando realizzato, coinvolga principalmente amministrazioni pubbliche e comitati che includono i rappresentanti delle associazioni di categoria, specialmente sindacati ed organizzazioni civiche. Talvolta sono anche ascoltati degli esperti attraverso panel consultivi. I potenziali destinatari possono essere consultati attraverso procedure di *notice-and-comments* e tutte le altre categorie (cittadini interessati in senso lato) attraverso indagini ad hoc. Ad ogni modo, l'intero processo manca di sistematicità e non è strutturato, ovvero non esiste una guida ufficiale sulle consultazioni e non sono stabiliti degli standard minimi di consultazione. Si tiene conto degli standard europei, ma non è chiaro in che modo essi sono effettivamente rispettati. Le consultazioni sono svolte innanzi tutto in maniera informale, anche se i risultati finali del processo di consultazione vengono pubblicati. Tali risultati possono essere utilizzati dai legislatori e dai politici, ma non esiste alcun obbligo per i regolatori di tenerne conto. L'impressione è che l'efficacia di tale procedura debba essere migliorata. I temi principali del processo di AIR ufficialmente rimarcati sono la concorrenza, l'ambiente, le pari opportunità, i gruppi sociali o le organizzazioni deboli e le minoranze, le piccole imprese. È inoltre previsto che anche il bilancio pubblico sia sottoposto ad AIR. Tutto ciò comporta che le categorie tipicamente considerate siano le imprese, i cittadini e la pubblica amministrazione, anche se non è chiaro in che misura. In conclusione, sulla base dell'esperienza recente, l'AIR è diventata ufficialmente un elemento obbligatorio delle proposte di legge; tuttavia, deve ancora diventare una fase effettiva dell'iter legislativo. Ad oggi, essa non è considerata molto efficace. Ad ogni modo, la riforma in via di approvazione rappresenta un'opportunità per futuri cambiamenti.

4. L’AIR nel resto del mondo

È doveroso da parte nostra analizzare l’AIR nei Paesi in cui è praticata da più tempo e con maggior successo ovvero Stati Uniti, Canada, Australia. Tuttavia, risulta importante considerare anche Paesi in cui l’impegno è significativo nei confronti dell’AIR come avviene in Messico, anche se non sono stati raggiunti i livelli di applicazione sistematica e il consolidamento istituzionale riscontrabili nel primo gruppo.

L’analisi condotta ha preso in considerazione gli elementi più rilevanti dell’AIR, quali le metodologie, le tecniche utilizzate e le caratteristiche dei soggetti responsabili con una parentesi sui tempi e l’evoluzione concreta della riforma della regolazione.

1. Messico

Il Messico è oggi uno dei Paesi nei quali la riforma della regolazione, introdotta all’inizio degli anni Novanta, è divenuta una delle priorità dell’agenda politica del governo nonostante l’attenzione mostrata verso questo tema sia relativamente recente. In questi anni, è stato costante, infatti, il sostegno politico delle alte sfere del governo federale al processo di innovazione legislativa.

L’Analisi di Impatto della Regolazione, introdotta nel 1996, è inserita all’interno di un programma più ampio: il *Programa de Mejora Regulatoria*, e rappresenta una delle componenti più rilevanti.

In Messico, fino alla metà degli anni Novanta, la maggior parte della regolazione si basava essenzialmente sul principio del “comando e controllo”: i regolatori prestavano la loro attenzione prevalentemente alle regole e alle procedure piuttosto che ai risultati. Successivamente, nel dicembre 1994, l’amministrazione del Presidente Zedillo ha iniziato una nuova fase della riforma della regolazione finalizzata a trasformare l’economia messicana in una economia aperta al mercato e alla concorrenza internazionale. Nel corso degli anni, la riforma della regolazione è avanzata in maniera costante: il Messico è il Paese nel quale la riforma è progredita più velocemente che in tutti gli altri stati appartenenti all’OCSE. Nel marzo del 2000 il Congresso ha approvato unanimemente una strategia di miglioramento della regolazione, sollecitata più volte dal settore sociale e da quello imprenditoriale. All’interno del Programma per una migliore regolazione è stata costituita la *Comision Federal de Mejora Regulatoria*, COFEMER⁹⁰. Il programma è stato presentato con la

⁹⁰ La *Comision Federal de Mejora Regulatoria* (COFEMER) è un organismo amministrativo con una propria autonomia tecnica ed operativa. La Commissione è stata creata tenendo fermo il principio di ridurre o non aumentare organismi burocratici inutili; infatti, sono stati trasferiti alla Commissione i compiti precedentemente assegnati all’UDE

riforma della *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* la quale, approvata nel maggio 2000, stabilisce che vengano adottate forme trasparenti di regolazione e promuove le condizioni necessarie affinché i costi di conformità della normativa siano inferiori ai benefici che questa intende realizzare. Ciascuna amministrazione presenta, nel settore di sua competenza, una proposta di miglioramento della regolazione; successivamente la SECODAM, in applicazione del *Programa de Modernizacion de la Administracion Publica*⁹¹, verifica l'adeguatezza delle misure adottate.

Gli obiettivi del Programma sono mirati a: creare e mantenere un assetto regolativo trasparente ed efficiente, capace di trasformare il Messico in un Paese nel quale le imprese esistenti possano svilupparsi e nuove imprese possano insediarsi; eliminare gli ostacoli burocratici e i costi inutili imposti da una normativa federale anacronistica ed inadeguata; promuovere la competitività delle imprese, favorire la crescita economica e creare maggiori e migliori posti di lavoro. Le strategie adottate per il raggiungimento degli obiettivi mirano all'eliminazione o semplificazione delle formalità burocratiche per le imprese; al miglioramento delle proposte di regolazione legislative ed amministrative di carattere generale; all'elaborazione di proposte di riforme legislative, nonché alla collaborazione con gli stati membri e con le municipalità.

Il Programma è redatto e coordinato dalla COFEMER con l'appoggio della SECODAM, della *Secretaria de Hacienda y Credito Publico*, della *Secretaria de Trabajo y Prevision Social*, della *Procuraduria Federal del Consumidor*, della *Consejeria Juridica*, della Banca del Messico e di settori imprenditoriali (il *Consejo Coordinador Empresarial* - CCE), sociali ed accademici.

della *Secretaria de Economia*. All'interno della Commissione è stato nominato un *Consejo*, presieduto dal *Secretario de Comercio*, il quale assume la funzione di raccordo tra i settori: pubblico, sociale, accademico e privato.

⁹¹ Il Programma di Modernizzazione dell'Amministrazione Pubblica 1995-2000 (PROMAP) si colloca all'interno del *Plan Nacional de Desarrollo* 1995-2000 (PND) e viene descritto negli articoli 22, 26, 27, 28 e 29 della *Ley de Planeacion*. Le sue linee generali derivano da un'analisi realizzata dalla SECODAM in collaborazione con l'amministrazione pubblica federale e tenendo conto delle proposte di tutti i settori della società che partecipano al Foro della Consultazione popolare sulla modernizzazione e lo sviluppo dell'Amministrazione pubblica Federale, mantenendo anche una coerenza con altri programmi settoriali propri del PND. La SECODAM, in conformità con quanto disposto dal decreto legge istitutivo del Programma di Modernizzazione dell'Amministrazione Pubblica, presentato all'Esecutivo Federale il 28 maggio 1996, ha la responsabilità di promuovere, facilitare e applicare questo Programma. L'UDA, al fine di rendere più agevole l'implementazione e la valutazione del PROMAP, ha realizzato una serie di guide metodologiche, corsi e conferenze che hanno permesso uno sviluppo dell'organizzazione interna all'Amministrazione del Governo Federale in grado di favorire il miglioramento dei servizi rivolti ai cittadini. All'inizio di questo processo di riforma, il Programma di Modernizzazione ha registrato importanti risultati di carattere generale che attestano un primo passo verso la trasformazione delle istituzioni, il miglioramento dei servizi e la realizzazione di standard di qualità. Nella seconda tappa, la strategia del Programma è quella di consolidare il processo di modernizzazione dell'amministrazione attraverso il miglioramento dei progetti, processi e attività di ciascuna istituzione.

Con riferimento al *Programa de Mejora Regulatoria*, va ricordato che la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* prevede (art. 69-D) che i titolari delle amministrazioni e i direttori generali delle agenzie regolative dell'amministrazione pubblica federale debbano designare un funzionario pubblico con livello di dirigente superiore al quale viene affidato il compito di:

- coordinare il processo di *mejora regulatoria* all'interno dell'amministrazione o dell'agenzia regolativa corrispondente e verificarne la realizzazione;
- sottoporre all'opinione della COFEMER, almeno ogni due anni, un *Programa de Mejora Regulatoria*;
- firmare ed inviare alla Commissione le proposte di legge e le relative AIR e le informazioni che devono essere iscritte nel *Registro Federal de Tramites y Servicios*.

Il Programma di migliore regolazione non è circoscritto al solo ambito federale. Infatti, in un accordo siglato nel 1995 (Accordo Presidenziale per la de-regolazione dell'attività imprenditoriale, ADAE), gli stati della federazione hanno riconosciuto l'obbligo di promuovere programmi orientati a raggiungere gli obiettivi fissati al livello federale. Il governo federale, si è impegnato a prestare appoggio tecnico agli stati membri che ne avrebbero fatto richiesta. Il Programma e il suo Consiglio hanno stabilito una stretta collaborazione con i singoli stati e le varie municipalità sì da costruire un sistema di regolazione efficiente e coerente tra i tre livelli di governo.

1.1. Ambito di applicazione dell'AIR

Nel 1996, la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* è stata modificata al fine di rendere obbligatoria l'Analisi di Impatto della Regolazione per tutti i nuovi progetti di legge e i regolamenti di attuazione suscettibili di avere un'influenza sulle imprese. L'obiettivo prioritario dell'AIR è quello di giustificare la necessità di presentare una proposta legislativa ed amministrativa. La sua formulazione deve rispettare alcuni principi: una esposizione chiara del problema, la descrizione delle alternative regolative considerate e degli strumenti previsti per la loro applicazione, un'analisi di ciò che potrebbe accadere se la regolazione proposta non venisse accettata o risultasse inutile (opzione zero), una descrizione delle consultazioni realizzate, e infine la stima dei potenziali costi e benefici. L'implementazione della metodologia dell'AIR ha permesso (e questo aspetto ha contribuito ad accrescere la rilevanza del nuovo processo di analisi) di decentrare lo sforzo di miglioramento della regolazione dato che, prima di trasmettere la proposta alla COFEMER, ciascuna amministrazione deve, conformemente ai criteri stabiliti nel manuale, valutare i propri

progetti. In questo modo viene introdotto, all'interno dell'amministrazione, il principio di responsabilità. Successivamente, il riesame dell'AIR da parte di una Commissione esterna all'amministrazione impone una maggiore trasparenza al processo normativo e migliora la qualità stessa dei provvedimenti. Questo procedimento preventivo è significativo in quanto permette di assimilare buone pratiche regolative in una fase intermedia del processo di revisione, cioè quando è ancora possibile apportare delle modifiche. Uno degli obiettivi dell'AIR è quello di favorire un cambiamento culturale tra i regolatori. A ciò ha contribuito in parte l'elaborazione di un dettagliato manuale rivolto ai funzionari dei ministeri. Una prima bozza di manuale redatta dall'UDE fu presentata ai ministeri nel giugno del 1997, mentre la versione finale fu distribuita sull'intero territorio del governo federale nel settembre del 1997. Una nuova versione del manuale AIR è stata presentata nell'ottobre del 2000 (le parti successive del lavoro faranno riferimento a questa versione). Le novità introdotte nel processo di AIR sono state elaborate con la riforma della *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (paragrafo terzo), la quale consolida ed estende gli obiettivi del programma di riforma della regolazione. Essenzialmente, la versione del 2000 si differenzia da quella del 1998 per aver introdotto alcuni paragrafi: in particolare quello relativo alla revisione dell'AIR, nel quale viene illustrato con precisione il processo di riesame dell'AIR da parte della COFEMER; quello relativo alla possibilità di presentare un'AIR semplificata; e quello che permette alla COFEMER, in alcuni casi eccezionali, di esentare le amministrazioni dall'obbligo di elaborare un'AIR. Invece, rispetto alla sezione costi-benefici le due versioni coincidono in ogni loro parte.

1.2. I provvedimenti oggetto dell'AIR

La *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (art. 69-H) prevede che un'amministrazione, o un'agenzia regolativa, quando elabora uno schema di disegno di legge, di decreto legislativo, o di atto amministrativo a carattere generale (quali ad esempio: regolamenti, decreti, accordi, norme ufficiali messicane, circolari), deve presentarlo alla COFEMER accompagnato da AIR. Ci sono sanzioni automatiche per i funzionari che omettono di inviare (anche soltanto una volta) gli schemi di provvedimento per i quali tale obbligo sussiste e le relative AIR alla COFEMER, nonché per i responsabili della Gazzetta ufficiale della federazione nel caso in cui questa pubblichi normative che non sono in regola dal punto di vista degli adempimenti alla procedura di revisione. Le sanzioni prevedono la rimozione dall'incarico e la sospensione dai pubblici uffici per un minimo di un anno. L'obbligo di presentare le proposte di regolazione e le relative AIR alla COFEMER non viene applicato alle materie di carattere fiscale o a queste direttamente collegate, alle materie riguardanti il patrimonio federale e le responsabilità dei pubblici dipendenti, ai servizi elettorali e alla giustizia

agraria e del lavoro, ai provvedimenti emessi dal Ministero della Difesa e della Marina. Inoltre, per gli accordi, non viene richiesta l'elaborazione dell'AIR ma, prima della loro sottoscrizione, è necessario richiedere e prendere in considerazione l'opinione della COFEMER. La stessa COFEMER²⁴ può esentare le amministrazioni dall'obbligo di elaborare un'AIR quando la proposta considerata non implica costi di conformità per i destinatari; infine, possono essere esentate dall'obbligo di presentare un'AIR le proposte che adeguano diritti o tariffe a formule prestabilite (ad esempio, adeguamenti al tasso d'inflazione).

1.3. Il processo AIR e gli attori coinvolti

L'attore incaricato a predisporre l'AIR è il sottosegretario o direttore generale, designato dall'amministrazione in quanto responsabile del programma di "miglioramento della regolazione". Questo ha l'obbligo di presentare alla COFEMER la nuova proposta di regolazione insieme con la rispettiva AIR. Coloro che preparano la bozza di AIR sono prevalentemente economisti, sebbene vi siano anche dei giuristi ed alcuni ingegneri.

Nel nuovo processo di AIR un ruolo rilevante viene assunto dalla COFEMER, alla quale vengono attribuite le responsabilità prima affidate all'UDE. La COFEMER ha essenzialmente il compito di riesaminare le AIR preparate dalle amministrazioni, ma non ha il potere di porre un veto. È articolata in due gruppi di lavoro: il primo è composto da quaranta professionisti, suddivisi equamente tra economisti e giuristi, rientrano in questo gruppo anche alcuni ingegneri e *policy analysts*; il secondo è di supporto al primo ed è formato da un gruppo di lavoro di venticinque persone.

1.4. La procedura dell'AIR

L'amministrazione deve presentare l'AIR alla COFEMER almeno trenta giorni prima della data in cui si vuole emettere l'atto o sottoporlo alle considerazioni del Titolare dell'Esecutivo Federale. Eccezionalmente, quando il progetto modifica provvedimenti che devono essere aggiornati periodicamente o quando si tratta di provvedimenti che hanno come oggetto situazioni di emergenza, la COFEMER può autorizzare le amministrazioni a presentare l'AIR, nel primo caso, lo stesso giorno in cui il progetto viene sottoposto al Titolare dell'Esecutivo, nel secondo caso, fino a venti giorni dopo. Malgrado la legge preveda che l'amministrazione presenti l'AIR alla COFEMER quando le proposte sono già state elaborate, la procedura, come da manuale, sollecita le amministrazioni a valutare, fin dalla fase iniziale della sua elaborazione, rischi, costi e benefici, destinatari del progetto, alternative regolative o non regolative individuate. A tal fine, viene raccomandato alle amministrazioni di consultare la COFEMER prima di preparare l'AIR ed avviare

quindi con essa una discussione informale che consenta di arricchire l'elaborazione delle proposte e agevolare il successivo riesame della stessa COFEMER. Affinché la COFEMER possa riesaminare un progetto regolativo ed esprimere un parere su di esso, è necessario che l'elaborazione dell'AIR sia il risultato di una discussione obiettiva degli aspetti più rilevanti del progetto in questione²⁹. Se la COFEMER giudica non soddisfacente l'elaborazione dell'AIR può richiedere all'amministrazione degli approfondimenti o delle modifiche entro i dieci giorni seguenti alla sua ricezione. Se l'AIR continua ad essere considerata carente in qualche sua parte e se si tratta di un progetto per il quale si attende un impatto ampio sull'economia o un effetto sostanziale su di un settore specifico, la COFEMER può richiedere all'amministrazione o agenzia regolativa competente la designazione di un esperto il quale dovrà riesaminare l'AIR e presentare, entro i quaranta giorni dalla sua designazione, i relativi commenti sia alla COFEMER stessa che alla propria amministrazione.

La COFEMER ha un tempo massimo di trenta giorni per emettere un parere preliminare sul progetto e sull'AIR; i trenta giorni vanno considerati a partire dal recepimento dell'AIR, dagli approfondimenti o correzioni pervenute e dai commenti presentati dall'esperto. Il parere espresso dalla COFEMER, che può essere preliminare (parziale) o finale (totale), deve includere le osservazioni provenienti dai settori interessati e valutare se le azioni previste dal provvedimento sono conformi al mandato della Commissione: ossia promuovere la trasparenza nell'elaborazione e nell'implementazione delle regolazioni proposte e garantire che i benefici siano superiori ai costi.

Nel caso in cui l'amministrazione non accolga il parere della COFEMER, deve comunicare per iscritto a quest'ultima, prima di emettere o sottoporre il progetto alle considerazioni dell'Esecutivo, i motivi del suo dissenso, affinché la stessa COFEMER possa emettere un parere finale entro i cinque giorni seguenti. Il parere finale della COFEMER non è vincolante e se il parere espresso riguarda uno schema di disegno di legge o di un regolamento, il Consulente giuridico del Presidente (CJEF) ha l'obbligo di ricevere il parere, ma può decidere autonomamente se prenderlo in considerazione o meno.

Il CJEF riceve l'AIR e il parere della COFEMER e li sottopone, insieme alla proposta di regolazione, alle considerazioni del Presidente della Repubblica. Il CJEF³¹ deve esaminare le AIR per tutte le regolazioni che controlla (proposte legislative, *reglamentos* e accordi); può anche annullare le decisioni della COFEMER relativamente alle esenzioni di norme che richiedono la firma del Presidente (si tratta di quelle proposte nelle quali sono assenti i costi di conformità, che devono essere aggiornate periodicamente o che coinvolgono situazioni di emergenza).

La COFEMER deve rendere pubbliche le proposte e le AIR corrispondenti nel momento in cui le riceve; deve, allo stesso tempo, rendere pubblici anche i pareri, le autorizzazioni e le esenzioni che emette. Entro i primi sette giorni di ciascun mese, la COFEMER rende pubblica sulla Gazzetta Ufficiale della Federazione la lista dei progetti ricevuti e dei pareri, autorizzazioni ed esenzioni espresse nel mese precedente³³. La pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Federazione dei provvedimenti sottoposti ad AIR è possibile solo se accompagnati dal parere finale della COFEMER o da una dichiarazione che dimostra che la stessa COFEMER non ha emesso un parere entro i trenta giorni disponibili. Rendere pubbliche le proposte e le relative AIR migliora la loro qualità, la trasparenza del processo favorisce infatti una maggiore coerenza delle azioni di governo e permette, ai diretti interessati dei provvedimenti, alle altre amministrazioni e al Congresso dell'Unione, di conoscere con maggior precisione e facilità le proposte di regolazione elaborate dall'Esecutivo Federale. Si tratta quindi anche di una forma di controllo circolare tra i diversi livelli dell'amministrazione.

1.5. L'AIR semplificata

In alcuni casi eccezionali è prevista una particolare tipologia di AIR: la semplificata. In tali circostanze l'amministrazione può limitarsi ad elaborare solo alcune sezioni del manuale: a) la definizione del problema; b) le soluzioni proposte; c) l'identificazione e la descrizione delle formalità burocratiche.

In particolare, viene presentata un'AIR semplificata nei seguenti casi:

- quando, assumendo il parere espresso dalla COFEMER, i benefici del provvedimento sono chiaramente superiori ai costi;
- quando le nuove proposte devono modificare provvedimenti che per loro natura devono essere aggiornati periodicamente (ciò vale quando le modifiche non comportano modifiche sostanziali alle discipline vigenti).

Tuttavia, in questi casi, l'amministrazione deve comunque richiedere per iscritto l'autorizzazione della COFEMER.

2. Stati Uniti

A partire dagli anni Settanta gli Stati Uniti hanno sostenuto la riforma della regolazione come uno strumento fondamentale per il rilancio di una delle economie più flessibili, aperte ed innovative all'interno dell'OCSE. La politica di de-regolazione e semplificazione adottata ha garantito

l'apertura dei mercati e lo sviluppo dell'iniziativa imprenditoriale, creando, tuttavia, un sistema non privo di rigidità ed incongruenze. In particolare, l'eccessiva complessità e specificità delle norme impongono ancora oggi dei costi considerevoli per gli agenti economici cui si aggiungono gli oneri generati dalla sovrapposizione della normativa federale a quella statale e locale.

L'esperienza americana degli anni '70 fu caratterizzata da un incremento delle agenzie regolative, con un conseguente aumento degli interventi governativi nell'economia. L'introduzione, da parte dei presidenti Ford e Carter, della metodologia economica per la valutazione dei costi e dei benefici generati dalle nuove norme contribuì ad un primo miglioramento dell'efficienza del sistema, ma l'autorità sostanziale sull'emanazione definitiva delle leggi restò saldamente nelle mani delle agenzie. Il Presidente Reagan indicò la riforma della regolazione come una delle priorità del suo programma di governo. L'intento della riforma fu esplicitamente quello di ridimensionare in modo drastico il ruolo dello stato nell'economia non limitandosi a rendere più efficiente il processo legislativo, ma riducendo al massimo l'attività di regolazione⁹². Il Presidente Bush proseguì, in seguito, sulla scia della riforma Reagan, modificandone solo alcuni aspetti. Nel marzo del 1989 la *Task Force on Regulatory Relief* fu sostituita dal *Council of Competitiveness* che, sotto la guida del Vice Presidente, assunse il compito di abrogare tutte le norme federali contrarie al principio della concorrenza. Nel 1993 l'*Executive Order* (E.O.) 12866 emesso dal Presidente William J. Clinton sostituì quello di Reagan, durato più di dodici anni.

Le novità introdotte nel processo di AIR si inserirono in un più ampio quadro di riforma della regolazione, all'interno del quale spiccano due provvedimenti: il *Government Performance and Result Act* (GPRA) del 1993 e l'*Unfunded Mandates Reform Act* (UMRA). Il GPRA impone ai dipartimenti di presentare un piano strategico al Congresso in cui indicare, tra l'altro, strategie, obiettivi e dati disponibili; l'UMRA, approvato dal Congresso nel 1995, prevede che il *Congressional Budget Office* stimi i costi delle proposte legislative e che le agenzie scelgano l'alternativa regolativa in base ad un approccio *cost-effective*. La nuova amministrazione avviò, infine, la *National Performance Review* (NPR) guidata dal Vice Presidente Gore. Il NPR pubblicò un rapporto sulle modalità da seguire per migliorare l'attività governativa federale, che includeva, tra l'altro, la riduzione di 252.000 posti di lavoro e la predisposizione, da parte delle agenzie, di standard per la tutela dei consumatori. Fu data maggiore attenzione anche alla regolazione già

⁹² Gli obiettivi della riforma regolativa erano complementari a quelli di un più generale programma basato sulla riduzione degli oneri a carico delle imprese, sulla costruzione di uno stato più snello (anche attraverso numerosi licenziamenti) e sul rilancio dell'economia attraverso una forte riduzione della pressione fiscale.

esistente, attraverso un memorandum inviato ai capi dipartimento ed ai dirigenti delle agenzie con il quale si richiedeva di condurre una *page-by-page review* della regolazione esistente, al fine di individuare le norme da eliminare o semplificare. Durante i tre mesi di valutazione, furono individuate 31.000 pagine del Codice Federale della Regolazione da modificare e 16.000 da eliminare. In generale, tuttavia, nonostante gli sforzi da parte del governo, le critiche all'eccessiva onerosità della regolazione non vennero meno. Numerose norme volte ad introdurre l'utilizzo sistematico dell'analisi costi-benefici non furono approvate dal Congresso, soprattutto perché dopo anni di *command and control regulation*, molti operatori, seppur a favore dell'introduzione dell'analisi economica all'interno del processo legislativo, non erano pronti ad accettare un cambiamento così decisivo. In definitiva, le direttive dell'E.O. 12866 si rivelarono meno incisive del previsto: la supremazia delle agenzie federali nel processo decisivo fu confermata e l'OMB non fu investito di alcun potere che gli consentisse di esigere una dimostrazione formale che il risultato netto di una norma fosse positivo. Inoltre, la semplificazione e l'abrogazione delle norme ritenute inefficienti fu più che compensata dall'introduzione di nuove regole, provocando, secondo alcuni (Weidenbaum 2000), la sensazione di un miglioramento della riforma più formale che sostanziale.

2.1. Ambito di applicazione e processo dell'AIR

In questo paragrafo si descriveranno le principali fasi in cui si sviluppa il processo di AIR statunitense, con particolare riguardo agli aspetti legati al ruolo degli attori coinvolti ed alla tipologia dei provvedimenti oggetto di AIR. Le fonti informative governative sono, al riguardo, l'*Executive Order* 12866 ed i documenti pubblicati dall'OMB; inoltre, interessanti osservazioni provengono sia dall'OCSE che da numerosi interventi del mondo accademico e scientifico.

Al fine di promuovere le riforme regolative sia il Presidente che il Congresso sono dotati di un potere di controllo che viene esercitato, rispettivamente, attraverso l'OMB ed il Congressional Budget Office. L'Office of Management and Budget (OMB), forte della posizione "centrale" all'interno dell'esecutivo, è un potente organo di controllo con una dotazione particolarmente qualificata di risorse umane. Il controllo da parte del Congresso, a sua volta, è in costante aumento, anche se, come rilevato dall'OCSE, i suoi effetti sulla qualità della regolazione non sono ancora chiari (OCSE 1999). Ciò premesso, i principali soggetti coinvolti nel processo di AIR sono tre: le agenzie federali, l'Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) all'interno dell'OMB, il Vice Presidente.

La legge prevede obblighi diversi per i vari tipi di agenzie. Mentre quelle federali (incluse le *major agencies*) che fanno parte dell'*executive branch* sono tenute allo svolgimento dell'analisi

d'impatto della regolazione, le agenzie indipendenti sono esonerate dal procedimento di AIR. In particolare, tutte le agenzie devono elaborare un'agenda in cui indicare: le proposte regolative, una sintesi delle stesse, eventuali scadenze previste dalla legge, il nome ed il recapito telefonico di un funzionario. All'interno di questa agenda, il *Regulatory Plan* riveste un ruolo peculiare, in quanto essenziale per assicurare trasparenza e responsabilità. Il piano deve, tra l'altro, indicare gli obiettivi dell'agenzia, una sintesi delle norme "significative" e delle basi legali di ogni intervento, nonché una descrizione delle esigenze che giustificano il provvedimento regolativo. Il *Regulatory Plan* deve essere trasmesso all'OIRA il primo giugno di ogni anno affinché, a seguito della sua circolazione, sia possibile evidenziare eventuali contrasti con gli interventi previsti da altre agenzie; la sua pubblicazione avviene ad ottobre ed è disponibile per il Congresso, gli stati ed i governi locali, il pubblico. Come anticipato, sono le sole agenzie governative ad essere coinvolte nel processo di AIR vero e proprio. L'elaborazione dei loro provvedimenti regolativi deve basarsi sull'analisi economica dei probabili effetti a carico di cittadini, imprese, governo e stati. La legge prevede che solo le "azioni regolative significative" (proposte e finali) siano soggette a controllo da parte dell'OMB prescrivendo, in questi casi, una serie di obblighi per le agenzie. Le agenzie non possono pubblicare, o comunque rendere nota, una norma prima che l'OIRA notifichi la rinuncia alla *review* o la sua conclusione (quando, quindi, la proposta di legge e la relativa AIR siano rinviate all'agenzia), oppure prima che i termini fissati dall'E.O. 12866 per la conclusione della *review* siano trascorsi senza alcuna comunicazione da parte dell'OIRA.

Ogni agenzia deve nominare un funzionario (*Regulatory Policy Officer*) incaricato di seguire i vari stadi del processo di regolazione e di riferire problemi e decisioni al dirigente dell'agenzia. Appositi uffici di analisi interni alle agenzie si occupano di svolgere l'analisi economica necessaria per l'AIR. Infine, le agenzie federali sono tenute a rispettare numerosi precetti che riguardano la trasparenza del processo decisionale, soprattutto in relazione alla partecipazione dei soggetti destinatari della regolazione, attraverso un ampio ricorso alla consultazione.

L'OIRA come precedentemente detto, è l'ufficio, sorto all'interno dell'OMB, che si occupa della regolazione ed ha il ruolo di assistere il Presidente nella pianificazione degli interventi regolativi. Esso effettua la *review* dell'AIR svolta dalle agenzie, controllando che i criteri e le metodologie dettate dall'OMB per lo svolgimento di una corretta analisi economica siano effettivamente rispettati. Il direttore (*Administrator*) dell'OIRA coordina il *Regulatory Working Group* di cui fanno parte il Vice Presidente, i dirigenti delle agenzie e gli *advisors* del Presidente.

Quest'organo ha il compito di assistere le agenzie nell'identificazione e nella risoluzione di importanti problemi, quali lo sviluppo di tecniche regolative innovative, l'identificazione di metodi per la valutazione del rischio, lo sviluppo di approcci regolamentari "leggeri" per le piccole imprese. Inoltre, l'OIRA ha un ruolo decisivo nel processo di revisione e valutazione della regolazione esistente, essendo tenuto ad individuare e a valutare, anche grazie all'ausilio degli stati e dei governi locali, oltre che delle agenzie, le norme da eliminare o modificare perché eccessivamente onerose. Attualmente l'OIRA si compone di 25 professionisti, di cui circa un quinto sono economisti, cinque hanno una formazione giuridica ed il resto sono esperti di analisi delle politiche pubbliche.

Il Vice Presidente, consulente diretto e privilegiato del Presidente in tema di regolazione, coordina le fasi di pianificazione, elaborazione e controllo del processo regolativo e, con l'introduzione dell'*Executive Order* 12866, ha ottenuto il potere di supervisione dell'OIRA. Oltre a far parte del Regulatory Working Group, egli coordina il meeting annuale in cui, assieme ai dirigenti delle agenzie e ai consulenti presidenziali, si definiscono le priorità d'intervento per il nuovo anno; inoltre, può consultare i capi delle agenzie per chiedere chiarimenti sul Piano annuale di regolazione nonché promuovere un maggior coordinamento tra le agenzie. Uno dei ruoli più delicati svolti dal Vice Presidente⁹³, su incarico presidenziale, è quello della risoluzione delle controversie sorte tra le agenzie (qualora il dirigente dell'OIRA non ci sia riuscito) e tra queste e l'OMB. L'intervento del Vice Presidente può essere richiesto solo dal dirigente dell'OMB, da quello dell'agenzia del cui provvedimento si discute o dal direttore dell'agenzia che si ritiene danneggiata dall'intervento in questione. Dopo aver consultato gli *advisors* presidenziali, il Vice Presidente emette delle raccomandazioni volte a risolvere la controversia. Il periodo a sua disposizione è di 60 giorni. Durante la *review*, ogni comunicazione proveniente da soggetti esterni al governo federale e diretta agli *advisors* o al Vice Presidente deve avvenire in forma scritta. Alla fine del processo di risoluzione del dissidio, il Presidente o, su sua richiesta, il Vice Presidente, comunica all'Amministratore dell'OIRA e all'agenzia interessata la decisione presa.

⁹³ L'E.O. 12866 stabilisce che la risoluzione delle controversie spetta al Presidente o, su richiesta di quest'ultimo, al Vice Presidente. In concreto, però, è quest'ultimo ad intervenire nella quasi totalità dei casi.

2.2. I provvedimenti oggetto dell’AIR

L’analisi d’impatto della regolazione si applica solo alla legislazione secondaria, cioè, a quella prodotta dalle agenzie federali⁹⁴ ad esclusione di quelle definite indipendenti⁹⁵; le norme di rango primario emanate dal Congresso non sono, invece, soggette ad AIR. L’E.O. 12866 limita l’attività di *review* alle norme “significative”, cioè a quegli interventi che presentino una o più delle seguenti caratteristiche:

- provocare un effetto annuo sull’economia quantificabile in almeno cento milioni di dollari o generare, comunque, un effetto negativo sull’economia, su un settore economico, sull’occupazione o sull’ambiente, sia a livello federale che locale;
- interferire con una norma generata o programmata da un’altra agenzia;
- alterare l’impatto finanziario di prestiti e tariffe;
- proporre nuove questioni politiche o legali al di fuori delle priorità del Presidente.

La presenza di uno di questi elementi, e la conseguente attribuzione del carattere della significatività alla norma proposta, spetta all’agenzia proponente in occasione della presentazione all’OIRA del programma delle azioni regolative da elaborare. La scelta fatta dall’agenzia non è mai vincolante per l’organo di controllo: entro dieci giorni il direttore dell’OIRA può decidere di dichiarare significativa una norma che non era stata presentata come tale o, al contrario, non sottoporre a *review* un intervento regolativo che, secondo le valutazioni dell’agenzia, doveva esserlo. Per le proposte qualificate in modo definitivo “significative”, l’agenzia interessata deve fornire all’OIRA:

⁹⁴ L’*Executive Order* 12866 definisce “norma” (o “*rule*”) ogni intervento proveniente dalle agenzie che abbia forza di norma o sia finalizzato ad implementare, interpretare o prescrivere una legge oppure a descrivere procedure. Non rientrano nella definizione di regolazione le norme militari (ad esclusione delle commesse), quelle relative all’organizzazione interna delle agenzie nonché quelle escluse dal direttore dell’OIRA.

⁹⁵ L’E.O. 12866 (come pure il precedente E.O. 12291) stabilisce che le disposizioni in esso contenute non si applicano alle agenzie definite indipendenti dal titolo 44 dello *United States Code* (U.S.C.) capitolo 35. Questo documento, all’articolo 10, recita: “il termine *independent regulatory agency* si riferisce al *Board of Governors of the Federal Reserve System*, alla *Commodity Futures Trading Commission*, alla *Consumer Product Safety Commission*, alla *Federal Communications Commission*, alla *Federal Deposit Insurance Corporation*, alla *Federal Energy Regulatory Commission*, al *Federal Housing Finance Board*, alla *Federal Maritime Commission*, alla *Federal Trade Commission*, all’*Interstate Commerce Commission*, alla *Mine Enforcement Safety and Health Review Commission*, al *National Labor Relations Board*, alla *Nuclear Regulatory Commission*, alla *Occupational Safety and Health Review Commission*, alla *Postal Rate Commission*, alla *Securities and Exchange Commission* ed ad ogni altra simile agenzia designata da uno *statute* come *Federal independent regulatory agency* o *commission*”.

- la bozza dell'intervento regolativo ipotizzato, con una dettagliata descrizione delle esigenze che giustificano l'azione proposta e la capacità di quest'ultima di soddisfarle;
- una valutazione dei costi e dei benefici attesi dall'intervento proposto nonché una spiegazione della coerenza della proposta con il mandato legislativo.

L'OMB ha elaborato una guida all'AIR (OMB 1996) a cui le agenzie devono attenersi per una corretta valutazione degli effetti delle proposte avanzate. In base alle indicazioni fornite dall'OMB, l'analisi deve comporsi di due stadi, uno preliminare e l'altro finale. La fase preliminare consiste nella rilevazione delle esigenze e nell'individuazione delle opzioni; in questo stadio le agenzie devono, quindi, individuare le necessità ed i bisogni che giustificano un intervento regolativo nonché tutte le azioni alternative potenzialmente idonee a rispondere alle esigenze rilevate. In tal modo, esse giungono ad una prima selezione delle opzioni, strumentale all'analisi finale. Quest'ultima consiste essenzialmente nell'applicazione dell'analisi costi-benefici alle opzioni selezionate, secondo i criteri indicati dall'OMB; a seguito del calcolo del valore attuale netto di ogni opzione, è possibile selezionare l'opzione preferita, in base alla quale viene elaborata la versione finale della norma. Le agenzie sono tenute a consegnare la proposta di legge e la relativa AIR all'OIRA, indicando anche la fonte statutaria della delega legislativa. Ricevuta la bozza d'intervento, l'OIRA sottopone a *review* l'AIR svolta dalle agenzie (è escluso che l'organo di controllo effettui daccapo l'analisi, dovendosi limitare a valutare l'operato dell'agenzia e verificarne la coerenza con i criteri dettati dall'OMB). Entro 90 giorni l'OIRA deve comunicare all'agenzia l'esito della valutazione⁹⁶; il periodo di *review* può, tuttavia, essere prorogato fino a 30 giorni, purché l'OIRA abbia ottenuto il consenso del dirigente dell'OMB. L'OIRA può "promuovere" l'AIR svolta dall'agenzia, ed in questo caso il progetto di legge segue il normale iter legislativo, oppure può esprimere un giudizio negativo. Nel caso in cui l'OIRA rinvii la proposta regolativa alla competente agenzia suggerendo di modificare o approfondire l'analisi d'impatto, l'Amministratore deve fornire al dirigente dell'agenzia una motivazione scritta del rinvio; laddove l'agenzia confermi le proprie valutazioni ed il contrasto con l'organo di controllo appaia insanabile, si avvia la procedura di risoluzione delle controversie che chiama in campo il Presidente o il suo Vice.

⁹⁶ Per alcuni atti il termine è ridotto a 10 giorni.

Diverse norme contenute nell'E.O. 12866 assicurano la trasparenza esterna del processo di *review*⁹⁷: l'OIRA deve tenere un registro pubblico in cui indicare lo status delle norme oggetto di controllo, le comunicazioni scritte avvenute con l'agenzia interessata ed i nomi dei soggetti che hanno partecipato a riunioni (o che hanno ricevuto comunicazioni orali di altro tipo) con il personale dell'OIRA e soggetti esterni al governo federale. Dopo la pubblicazione dell'atto regolativo nel *Federal Register* l'OIRA deve rendere pubblici tutti i documenti inerenti la *review* e descrivere le modifiche significative apportate alla proposta presentata dall'agenzia a seguito dell'intervento dell'OIRA. Oltre che alle proposte d'intervento, l'AIR si applica anche alla regolazione esistente. È previsto, infatti, che le agenzie procedano alla revisione periodica delle norme in vigore per individuare quelle da eliminare o modificare in quanto eccessivamente onerose o incoerenti con gli obiettivi regolativi del Presidente. Come già notato, anche il *Regulatory Working Group* partecipa alla *review* delle norme vigenti; inoltre, il Vice Presidente, attraverso il *National Performance Review* è responsabile di un programma pluriennale di riduzione della regolazione esistente.

Per quanto riguarda la quantificazione delle norme oggetto di controllo, nel Rapporto per il Congresso del 2000 l'OMB afferma di aver sottoposto a *review* 255 norme tra il 1 aprile 1998 ed il 31 marzo 1999 (questo, infatti, è il "periodo di regolazione" preso in esame ogni anno); di queste, 44 sono state classificate come *major rules* essendo quelle che hanno generato la maggior parte dei costi e dei benefici di tutta la regolazione introdotta.

2.3. La qualità dell'AIR

Numerosi studi (Hahn 1999; Hahn e altri, 2000) hanno valutato, nel tempo, l'efficacia dell'AIR, evidenziando i punti di debolezza del processo e le eventuali modifiche da apportare. Le critiche avanzate riguardano sia le analisi svolte dalle agenzie federali, sia l'attività di *review* effettuata dall'OMB. Uno studio particolarmente completo, pubblicato nel gennaio del 2000 a cura del *Joint Center for Regulatory Studies* dei due istituti di ricerca AEI (*American Enterprise Institute*) *Brookings Institute*, analizza la qualità dell'analisi economica svolta dalle agenzie nel periodo 1996-1999 (Hahn e altri 2000). I risultati, relativi ad un dataset di 48 norme, evidenziano una sostanziale insufficienza delle informazioni fornite dalle agenzie federali: la sintesi prevista dall'E.O. 12866 in

⁹⁷ L'E.O. 12866 si preoccupa anche di tutelare le agenzie assicurando la trasparenza interna del processo, soprattutto in merito alle comunicazioni, aventi ad oggetto l'intervento sottoposto a *review*, che avvengono tra l'OIRA ed i soggetti esterni al governo. È previsto, ad esempio, che un rappresentante dell'agenzia interessata sia sempre invitato a partecipare ad eventuali incontri e che l'OIRA comunichi tutte le comunicazioni scritte avvenute con i soggetti in questione.

relazione ad ogni analisi svolta è stata fornita nel 56% dei casi, mentre nel 27% dei casi le agenzie non hanno esaminato le opzioni alternative e solo nel 31% hanno proceduto alla quantificazione congiunta dei costi e dei benefici. In merito a quest'ultimo aspetto, particolarmente indicativo dell'effettiva implementazione dei criteri fissati dall'OMB, la ricerca in esame dimostra che se nel 90% delle analisi economiche si è proceduto ad una quantificazione monetaria di alcuni costi, solo nel 63% dei casi questa è avvenuta per tutti i costi individuati. Per quanto riguarda i benefici, la loro quantificazione è avvenuta nel 54% delle AIR⁹⁸, ma solo per il 28% delle norme proposte è stata fornita una valutazione monetaria. Uno dei risultati più interessanti riguarda la percentuale di AIR per le quali è stato calcolato il risultato netto (VAN⁹⁹) dell'intervento regolativo: solo nel 28% dei casi questa fondamentale informazione è stata fornita. Le agenzie, quindi, non hanno calcolato il valore attuale netto del flusso di costi e benefici nemmeno nei casi in cui questo è stato monetizzato. Gli autori del rapporto suggeriscono due possibili spiegazioni al riguardo: o le agenzie non hanno ritenuto significativo il dato ottenuto, oppure hanno preferito omettere il risultato netto se negativo (in effetti, utilizzando gli stessi dati delle agenzie, risulta che solo la metà delle 31 norme per le quali era possibile calcolare il VAN presentavano un valore positivo)¹⁰⁰.

In un altro interessante lavoro, R. Hahn elabora delle stime complessive dei costi e dei benefici della regolazione federale effettuando la *review* di tutte le AIR prodotte dal 1981 alla metà del 1996 (Hahn, 1999). Hahn parte dai dati forniti dalle agenzie, standardizzandoli, in modo da renderli omogenei (attraverso la scelta di parametri chiave quali il tasso di sconto, il valore della vita umana e dei benefici derivanti dal minore inquinamento), nonché per monetizzare i benefici che le agenzie si erano limitate ad indicare. Le norme (finali e proposte) oggetto dello studio sono 168; di queste 22 sono state escluse dal calcolo dei benefici netti, al fine di assicurare una maggiore precisione dei risultati. Le principali conclusioni raggiunte da Hahn sono le seguenti:

1) il valore attuale netto della regolazione federale è pari a 1600 miliardi di dollari per le norme finali ed a 325 miliardi di dollari per quelle proposte;

⁹⁸ Il dato si riferisce alla quantificazione di tutti i benefici elencati dalle agenzie. Nel 70% dei casi, invece, è avvenuta una quantificazione parziale (solo nel 17% dei casi, però, essa riguarda sia una *best estimate* che un intervallo di valori). In totale, il 96% delle AIR identifica, anche solo menzionandoli, i benefici della regolazione.

⁹⁹ Valore Attuale Netto: il flusso scontato di costi e benefici riferiti ad un certo arco temporale.

¹⁰⁰ Lo studio separa le 31 norme accompagnate da stime dei costi e dei benefici in norme per le quali le agenzie hanno presentato il beneficio netto (12) e norme per le quali, pur potendo, non lo hanno fatto (19). Ebbene, risulta che nel primo gruppo i tre quarti delle norme superavano effettivamente il test costi-benefici; nel secondo gruppo ciò era vero solo per un terzo delle norme. Ciò sembra, dunque, avvalorare la tesi riportata nel testo.

- 2) la qualità delle AIR prodotte dalle agenzie è povera;
- 3) il 43% delle norme finali supera il *benefit-cost test* (i benefici quantificati superano i costi quantificati);
- 4) le regolazioni atte a ridurre il rischio di cancro sono meno efficienti delle altre (in particolare quelle emanate dall'EPA);
- 5) il rapporto costi-efficacia è stabile nel tempo.

I suggerimenti che Hahn avanza al termine del suo studio sono essenzialmente due: aumentare la responsabilità dei funzionari che elaborano le regolazioni, rendendo, ad esempio, obbligatoria la pubblicazione delle AIR *on line*; dare maggiore rilievo all'analisi economica delle regolazioni, in modo da aumentare il peso che nella scelta di una norma hanno le valutazioni sul benessere sociale.

3. Canada

Il Canada è stato uno dei primi tra i Paesi dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ad aver adottato un meccanismo di analisi di impatto della regolazione (AIR). Fin dal 1978, il governo canadese si è prefisso l'obiettivo di misurare l'impatto socio-economico della regolazione sociale. Successivamente, l'AIR, fondandosi sui principi della massimizzazione del benessere sociale e della trasparenza del processo regolativo, è stata estesa fino a comprendere tutti i benefici e i costi (diretti ed indiretti) sostenuti dalle imprese, cittadini e pubblica amministrazione. Il principio che le scelte regolative devono garantire benefici netti alla comunità è divenuto un cardine di tutte le fasi della riforma regolativa, vale a dire, seguendo la terminologia dell'OCSE (1997), de-regolazione, qualità della regolazione e management regolativo. In un contesto di liberalizzazione del commercio internazionale e di integrazione del Canada nel *North-American Trade Agreement* (NAFTA), l'AIR è stata strutturata con l'obiettivo di rendere l'intero sistema regolativo più flessibile ed efficiente, così da permettere alle imprese canadesi di competere nei mercati globali.

L'attenzione del governo canadese verso la riforma della regolazione può essere fatta risalire alla fine degli anni '70. Nel 1977, il *Treasury Board* chiese a tutti i ministeri di valutare l'efficacia e l'efficienza nella gestione dei loro programmi (Mihlar, 1997). Un anno dopo, riconoscendo l'esigenza di migliorare la qualità della regolazione e del processo regolativo, il *Treasury Board* introdusse l'analisi di impatto socio-economico per la valutazione delle proposte di nuova

regolazione sociale. Questo strumento di analisi fu introdotto per determinare l'impatto della regolazione sulla struttura e sull'efficienza del mercato, sulla distribuzione della ricchezza, sull'innovazione tecnologica, sull'occupazione e sull'inflazione, evidenziandone i costi ed i benefici. Nel 1980, la commissione parlamentare sulla riforma della regolazione (*Parliamentary Task Force on Regulatory Reform*) produsse un documento composto da ventinove raccomandazioni per migliorare il management della regolazione governativa. Nel 1986, in connessione con il programma di revisione della regolazione, a cui abbiamo appena accennato, il governo approvò due importanti documenti, i "principi guida della politica regolativa federale" (*guiding principles of federal regulatory policy*) ed la "carta del cittadino sull'equità regolativa" (*citizen code of regulatory fairness*) che hanno guidato tutta l'azione di riforma regolativa. La carta del cittadino può essere considerata come una dichiarazione di buoni principi da seguire nella formulazione della regolazione. Essa stabilisce infatti che:

- la regolazione deve essere il meno possibile intrusiva rispetto alle libertà individuali dei cittadini;
- il governo deve incoraggiare e facilitare la partecipazione dei canadesi al processo regolativo;
- il governo deve informare i cittadini delle iniziative di regolazione.

Successivamente, tali principi vennero richiamati nella *Federal Regulatory Policy* del 1992 e del 1995. Essi sono presenti anche nelle attuali e vigenti linee-guida sulla regolazione (*Government of Canada Regulatory Policy*).

Il piano federale del processo regolativo (*federal regulatory process action plan*) completò il disegno strategico di riforma regolativa avvalendosi dei seguenti strumenti politici, tutt'oggi operanti nel processo regolativo.

- Documento di programmazione regolativa (*federal regulatory plan*): tutti i dipartimenti e le agenzie regolative sono tenuti a presentare dei documenti annuali di previsione delle iniziative regolative da intraprendere l'anno successivo. Una volta approvati dal consiglio dei ministri, i piani regolativi vengono pubblicati in gazzetta ufficiale.

- Scheda di analisi di impatto della regolazione (*Regulatory Impact Analysis Statement*): un documento che riassume in modo sintetico i risultati dell'analisi costi-benefici (ACB) applicata sulle proposte regolative e che è pubblicato nella gazzetta ufficiale.

La scheda è stata definita in una direttiva amministrativa che, seppur obbligatoria, non ha lo stesso status giuridico di una regolazione amministrativa. Nello sviluppare le loro proposte regolative, le amministrazioni proponenti sono tenute ad osservare le disposizioni della direttiva amministrativa.

- Processo di consultazione: composto da comunicazioni obbligatorie e tempestive alle parti interessate attraverso procedure apposite (notice and comment) e dalla pubblicazione delle proposte regolative.

- Programmi di revisione della regolazione esistente.

L'agenda della riforma regolativa prevedeva anche l'approvazione della *Regulatory Efficiency Act Bill* che fu però osteggiata dal parlamento e pertanto revocata.

3.1. Ambito di applicazione e gli attori coinvolti nell'AIR

Per comprendere a quali fonti legislative si applica l'AIR, è necessario fare riferimento allo *Statutory Instrument Act*, che definisce la regolazione come ogni normativa secondaria, emanata dall'esecutivo o da un'autorità regolativa in virtù di una delega parlamentare, che imponga obblighi e costrizioni ai comportamenti dei privati (*Treasury Board Secretariat* 1995). La stessa legge dispone che eventuali sanzioni amministrative o penali, associate alle disposizioni regolative, debbano essere previste da una legislazione primaria.

Il processo regolativo, del quale l'AIR è parte integrante, riguarda tutte quelle proposte di nuova regolazione o di emendamento della regolazione preesistente. Le regolazioni emanate dall'agenzia dei trasporti, dall'agenzia dell'energia atomica, e dalla agenzia dell'energia sono sottoposte al medesimo processo regolativo. Sono invece escluse dall'analisi i regolamenti amministrativi volti ad attuare misure legislative. Inoltre, come già menzionato, il riesame delle regolazioni preesistenti è stato condotto adottando l'analisi di impatto. L'AIR, infine, si applica anche alla legislazione primaria quando istituisce nuovi programmi regolativi.

Le linee-guida sulla regolazione specificano le responsabilità e i poteri delle amministrazioni che intervengono nel processo regolativo (*Government of Canada* 1999). L'amministrazione

proponente è responsabile di sviluppare, attuare e monitorare le misure regolative, coerentemente con le linee-guida del governo e con il sistema di gestione della regolazione posto in essere per soddisfare gli standard previsti dal governo (*Regulatory Process Management Standards*) Inoltre, sulla base di tali standard, l'amministrazione è tenuta a documentare il modo in cui sono state svolte le attività regolative di competenza. È anche previsto la presentazione al parlamento di piani annuali contenenti sia le iniziative regolative future e rilevanti (*Report on Plan and Priority*), sia i risultati conseguiti con le regolazioni approvate (*Departmental Performance Reports*).

La commissione speciale del consiglio decide se far pubblicare le proposte di provvedimenti regolativi, esprimendo la volontà di tutto il consiglio dei ministri. Inoltre, dopo la pre-pubblicazione, la commissione esamina nuovamente la proposta regolativa, approvandola definitivamente. Il Privy Council Office, attraverso il segretariato per gli affari regolativi, valuta l'efficacia delle linee-guida formulate dal governo, monitorandone l'implementazione e l'elaborazione. Per far ciò, il PCO esamina tutti i documenti prodotti dall'amministrazione nell'espletamento del processo regolativo e supporta la commissione speciale del consiglio durante la fase di approvazione della regolazione. Il segretariato del Tesoro vaglia le proposte regolative quando:

- a) la legge delega richiede al *Treasury Board* di dare il consenso alla misura regolativa;
- b) la proposta ha significative implicazioni sulla finanza pubblica.

Il Ministero della giustizia fornisce alle amministrazioni proponenti assistenza di carattere giuridico sui modelli alternativi alla regolazione, sull'armonizzazione delle disposizioni regolative, sulle tecniche per migliorare l'attuazione e l'ottemperanza, e sulla comprensione ed osservanza degli standard di commercio internazionali.

Una commissione congiunta delle due camere, denominata *Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulation*, monitora l'esercizio del potere regolativo per conto del parlamento. Il suo mandato è di riesaminare ex post le regolazioni approvate dalla commissione speciale del consiglio sulla base di criteri approvati dalle due camere all'inizio di ogni sezione parlamentare. Quando una disposizione regolativa contrasta con i criteri fissati dal parlamento, la commissione raccomanda all'amministrazione proponente delle soluzioni. Se l'amministrazione non è in grado di recepire le soluzioni proposte, la commissione parlamentare può richiamare l'attenzione delle due camere, proponendo emendamenti o perfino una risoluzione di annullamento della misura regolativa.

Infine, le linee-guida sulla regolazione sottolineano che i cittadini canadesi devono essere posti nelle condizioni di sviluppare e modificare le proposte regolative. L'idea di fondo si basa sul tentativo di rendere il processo regolativo trasparente e accessibile a tutte le parti interessate (rappresentanti delle imprese e dei lavoratori, gruppi di pressione, organizzazioni professionali, governi provinciali e singoli individui).

Il processo canadese di AIR indica chiaramente che operazioni quali l'identificazione delle esigenze relativamente all'intervento, lo svolgimento dell'ACB con la connessa attività di reperimento di dati e informazioni, e la stesura dell'AIR vengono condotte dall'amministrazione proponente in modo autonomo ed indipendente.

Il primo controllo sull'AIR è effettuato all'interno della amministrazione proponente. Personale esperto in materie economiche e giuridiche e dirigenti senior vagliano il contenuto e la qualità dell'AIR. Inoltre, per le iniziative di maggiore rilevanza economica, le amministrazioni solitamente completano il processo di revisione delle stime consultando i destinatari dell'intervento, ai quali viene richiesto, in alcuni casi, di sviluppare le valutazioni economiche. Tale controllo dell'attendibilità delle stime condotte dalle amministrazioni è una componente della consultazione che, come prevista dalle linee-guida sulla regolazione, può avere funzioni sia di input informativo che di processo valutativo dell'AIR. Con la revisione delle linee-guida sulla regolazione del 1999, il segretariato per gli affari regolativi presso il *Privy Council Office* (PCO) ha la responsabilità di revisionare e coordinare la politica regolativa, coerentemente con le altre politiche economiche e sociali del governo.

Esso monitora le proposte regolative alla luce della linee-guida sulla regolazione e può richiedere alle amministrazioni proponenti di fornire ulteriori informazioni ed analisi prima che la proposta sia sottoposta alla commissione speciale del consiglio per l'approvazione. Tuttavia, non è richiesta nessuna approvazione formale del PCO per avanzare alla commissione speciale una proposta regolativa.

3.2. Il processo regolativo e l'analisi di impatto

Il processo regolativo va inteso come una procedura, che le amministrazioni proponenti devono osservare per garantire la trasparenza nel processo decisionale, l'espletamento della consultazione e la valutazione dell'impatto regolativo. La lunghezza della procedura dipende sia dalla natura o tipologia della regolazione, sia dalla rilevanza del prevedibile impatto della proposta regolativa. Il *Privy Council Office* ha recentemente pubblicato la Guida al Processo Regolativo (*Privy Council*

Office) alla quale questo paragrafo fa riferimento. Lo sviluppo, l'elaborazione, e l'approvazione delle proposte regolative richiedono essenzialmente le seguenti fasi:

- a) comprensione del problema e definizione delle esigenze di intervento;
- b) identificazione e valutazione delle soluzioni alternative al problema evidenziato;
- c) analisi dei costi e dei benefici connessi alle opzioni regolative individuate come realizzabili;
- d) redazione dell'AIR e della bozza di regolazione;
- e) revisione della bozza regolativa e dell'AIR;
- f) processo di approvazione;
- g) revisione parlamentare della regolazione;
- h) monitoraggio dell'attuazione e dell'applicazione della regolazione.

Il processo regolativo ha avvio con l'individuazione, l'analisi e la descrizione delle esigenze e della necessità dell'intervento pubblico con l'ausilio, ove fosse necessario, di consultazioni mirate. Identificato il problema, il processo regolativo richiede di consultare le parti interessate. Tale consultazione, che avviene precedentemente ad ogni tentativo di *drafting* della regolazione, ha l'obiettivo di individuare le possibili opzioni di intervento. Per coinvolgere il vasto pubblico nella definizione del problema e nell'individuazione delle opzioni, si incoraggia l'utilizzo di strumenti di comunicazione. Le amministrazioni proponenti devono presentare al parlamento un rapporto (*Report on Plans and Priorities*) che illustra le priorità politiche in agenda e fissa gli obiettivi da perseguire. Un'altra modalità per informare l'opinione pubblica è la *notice of intent*, pubblicato nella gazzetta ufficiale. Le alternative identificate sono successivamente sottoposte ad una valutazione d'impatto iniziale al fine di:

- stabilire quali alternative, compresa l'opzione zero, sono realizzabili;
- individuare l'opzione dal più elevato impatto negativo per adottare la metodologia di analisi più appropriata;

- decidere se utilizzare il *Business Impact Test* come strumento di consultazione per raccogliere dati sui costi di adempimento delle imprese;
- stimare le risorse ed il tempo necessario per realizzare un'adeguata analisi.

Il risultato di questa valutazione d'impatto iniziale è una lista di alternative tecnicamente realizzabili, adatte a risolvere il problema identificato. In altre parole, in questa fase, l'obiettivo non è quello di scegliere la migliore opzione, ma piuttosto di selezionare una gamma di opzioni (regolative e non regolative) da sottoporre ad ACB. Il processo di selezione segue un approccio molto pratico, basato su criteri qualitativi di valutazione, come la coerenza con l'obiettivo politico, l'equità ed il prevedibile livello di ottemperanza dell'opzione. Si cerca, quindi, soprattutto di eliminare tutte quelle alternative che sono chiaramente impraticabili, che si correlano a delle stime preliminari di costo visibilmente eccedenti i benefici prospettati dall'intervento e/o che hanno un impatto negativo decisamente ingente. Se la decisione prevalente connessa a questa prima selezione è quella di intervenire con una misura regolativa, l'amministrazione proponente redige un *Regulatory Plan* che evidenzia le principali proposte regolative da rendere accessibili al pubblico utilizzando veicoli di comunicazione come pubblicazioni e internet. Si procederà, quindi, ad una seconda fase di consultazione necessaria per quantificare i costi e benefici per ogni opzione selezionata. In questo caso, la consultazione è essenziale per selezionare la migliore modalità di intervento, che massimizzi il benessere collettivo. A supporto dell'ACB è stato ideato un software per l'individuazione dell'impatto della regolazione sulle imprese: il *Business Impact Test*¹⁰¹.

L'ACB guida l'amministrazione a scegliere tra le seguenti alternative:

1. non intervenire;
2. adottare alternative alla regolazione, l'opzione migliore ricade tra le politiche diverse da quella regolativa;
3. adottare la regolazione diretta od altre opzioni regolative.

¹⁰¹ È da sottolineare che alcuni documenti ufficiali del governo canadese fanno riferimento al *workplace impact test*, uno strumento a supporto della quantificazione dell'impatto della regolazione sull'occupazione. Tale strumento analitico, che era in fase di realizzazione nel biennio 1995- 1996, non viene menzionato dalla recente guida del processo regolativo. È quindi da ritenere che la collaborazione avviata tra il segretariato del Tesoro e i sindacati sul tema della valutazione della regolazione non abbia successivamente generato i risultati auspicati.

Se la decisione ricade in quest'ultimo caso, al ministero responsabile viene richiesto di procedere con la redazione della proposta regolativa.

Tale redazione è supportata dalla preparazione di una scheda di AIR, il cosiddetto *Regulatory Impact Analysis Statement*, che descrive in una forma standardizzata e sintetica lo scopo della regolazione, le alternative considerate, i risultati dell'ACB e delle consultazioni, e il modo in cui la regolazione sarà applicata. È bene chiarire che la scheda di AIR riassume tutta la documentazione precedentemente prodotta dalla amministrazione proponente durante tutto il processo regolativo (identificazione delle esigenze, selezione delle opzioni realizzabili, e l'analisi dei costi e dei benefici delle alternative), e di questo è soltanto un elemento. Una volta ottenuta l'approvazione dal responsabile dell'ufficio legislativo, la bozza di regolazione corredata dalla scheda di AIR viene inviata contestualmente al Ministero della giustizia ed al *Privy Council Office*. Il Ministero della giustizia verifica la costituzionalità e la coerenza delle disposizioni regolative con la legge delega. Un altro controllo viene effettuato dal segretariato per gli affari regolativi. Si cerca di far sì che la scheda, e quindi tutta la valutazione della regolazione, sia coerente con il programma regolativo del governo e con le linee guida sulla regolazione, vagliando che le informazioni siano chiare ed esaustive. Inoltre, in caso di regolazione con un impatto sulla finanza pubblica, il segretariato del Tesoro esprime un giudizio sulla proposta regolativa da approvare.

3.3. Il processo di approvazione

Eseguite le verifiche, il ministro dell'amministrazione proponente è tenuto a sottoscrivere l'AIR. Con tale formalità, il ministro rimette alla commissione speciale del consiglio il giudizio in merito alla pubblicazione nella gazzetta ufficiale della proposta regolativa. La commissione basa la sua decisione valutando le motivazioni e le analisi contenute nella documentazione istruttoria e considerando le priorità politiche del governo.

Lo scopo di questa pre-pubblicazione è di dare l'opportunità ad un pubblico più ampio di quello precedentemente consultato di esaminare e commentare l'intervento regolativo. Inoltre, la pubblicazione consente alle parti consultate di valutare come e in che misura la regolazione sia modificata rispetto ai documenti di consultazione. Il periodo previsto per ricevere opinioni dalle parti interessate è di 30 giorni⁴. L'amministrazione proponente è tenuta a considerare le osservazioni ricevute nella versione definitiva di AIR sottoposta all'approvazione finale della commissione speciale del consiglio. Sulla base degli eventuali commenti ricevuti durante il periodo di pre-pubblicazione, l'amministrazione proponente può decidere di:

1. non cambiare la proposta, riassumendo nella scheda di AIR le posizioni espresse dalle parti interessate;
2. apportare modifiche alla proposta, sottoponendo al vaglio del Ministero della giustizia e al *Privy Council Office* le bozze modificate della regolazione e della scheda di AIR (il processo regolativo ritorna alla fase di *drafting*);
3. rinunciare all'intervento regolativo, informando dell'abbandono a regolare tramite pubblicazione nella gazzetta ufficiale;

Nella fase di approvazione finale, la commissione speciale del consiglio analizza i risultati della pre-pubblicazione, congiuntamente alla documentazione che accompagna la proposta regolativa. La commissione può decidere di: approvare la misura regolativa; o di richiedere un'ulteriore pre-pubblicazione; ovvero di richiedere informazioni supplementari; oppure di respingere la proposta regolativa. Una volta ottenuta la definitiva approvazione della commissione speciale del consiglio, la regolazione viene registrata. Con l'assenso del Governatore Generale e la successiva pubblicazione della versione definitiva, la regolazione entra immediatamente in vigore, salvo che la regolazione stessa non specifichi una data diversa. È stato stimato che il tempo medio necessario per compiere le fasi procedurali che precedono la redazione della regolazione è di 150 giorni. Altri 178 gironi occorrono normalmente per le fasi di redazione e di approvazione. Generalmente, il periodo che intercorre tra il *drafting* della regolazione e la pre-pubblicazione è stato stimato essere pari a circa 60 giorni (Organizzazione del Commercio Mondiale 2000). L'ultimo stadio del processo regolativo prevede il monitoraggio dello *Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulation*.

4. Australia

L'analisi dell'impatto, in Australia, è stato uno strumento della riforma della regolazione, ed entrambe (*AIR* e *regulation reform*) sono state usate principalmente per la soluzione del problema della competitività, interna ed esterna, del Paese.

La riforma della regolazione in Australia, fin dagli anni '80, è stata al centro di politiche microeconomiche e strutturali che miravano a far sviluppare la concorrenza in un sistema economico che era divenuto, dal dopoguerra, fortemente regolato e dominato da numerosi gruppi protetti. Il progresso è stato lento e intralciato dalla necessità del coordinamento delle riforme ai vari livelli di governo, da quello federale a quello dei singoli stati (*Law Reform Committee* 1997).

Sulla base dei principi e delle raccomandazioni contenuti nel Rapporto Hilmer, il *Council of Australian Governments*¹⁰² rese effettiva ed efficace una Politica della Concorrenza Nazionale attraverso il *Competition Policy Reform Act del 1995* e attraverso tre accordi intergovernativi (il *Competition Principles Agreement*, il *Conduct Code Agreement* e l'*Agreement to Implement National Competition Policy and Related Reforms*). L'accordo sulla politica della concorrenza incise sulla riforma della regolamentazione in quanto richiese a tutti i governi australiani: a) di pubblicare, entro il 1996, un programma di revisione; b) di riformare, ove necessario, tutta la legislazione esistente che restringesse la concorrenza, entro il 2000.

Il COAG, inoltre, adottò un corpo di *Principles and Guidelines for National Standard Setting and Regulatory Action* che richiese ai *Ministerial Councils* e ai *National Standard Setting Bodies* di seguire procedure di analisi della nuova regolamentazione, inclusa l'analisi dell'impatto. La politica comune sulla concorrenza ha costituito, come si è già evidenziato, il motore principale della riforma della regolamentazione così come la costituzione di un mercato comune australiano (*Law Reform Committee, 1997*). La costituzione del mercato comune australiano, attraverso la rimozione delle barriere normative al traffico interstatale, è stato un importante risultato della politica microeconomica. Infatti, sovrapposizioni normative, approcci regolativi spesso discordanti, leggi statali diverse in aree quali i trasporti, *standards* sui prodotti alimentari, sull'imballaggio e sulle qualifiche professionali rallentavano la crescita economica e la competitività dell'Australia.

4.1. L'analisi dell'impatto come strumento della riforma della regolazione

In Australia sono stati costituiti, a livello federale e a livello statale, organismi specializzati per la riforma della regolazione ed, in particolare, per l'analisi dell'impatto. Questi organismi variano in base alla natura: alcuni sono uffici direttamente dipendenti dai *Cabinet*, altri sono collegati ai dipartimenti dell'impresa (o delle piccole imprese) e dell'industria, altri dipendono dal Dipartimento del tesoro, altri sono intergovernativi. A livello federale, la riforma della regolazione è stata istituzionalizzata con la costituzione nel 1989 dell'*Office of Regulation Review (ORR)* che, sotto la guida del principio della "legislazione minima ed efficace" ha ampliato l'agenda della riforma, dalla de-regolazione alla riforma istituzionale e alla previsione di strumenti di produzione normativa, come l'analisi costi-benefici. Nelle strategie per la riforma della regolamentazione, l'*AIR (Regulatory Impact Statement, RIS)* ha progressivamente assunto un ruolo di spicco, sia a

¹⁰² Il *Council of Australian Government (COAG)* è un'istituzione fondamentale per la cooperazione intergovernativa. Creato nel 1994, comprende: il primo ministro ed i *Premiers* di ciascuno stato, i "Primi ministri" dei territori ed il presidente dell'associazione dei governi locali australiani.

livello federale che a livello dei singoli stati; con la differenza che l'AIR è richiesta principalmente, a livello federale, sulla nuova legislazione, mentre a livello dei singoli stati per la normativa di rango inferiore. Le procedure di consultazione costituiscono un elemento chiave del processo di analisi dell'impatto; l'analisi costi-benefici è lo strumento analitico preferito per l'AIR; il ricorso ad altri strumenti analitici come l'analisi dei rischi è meno frequente.

4.2. Ambito di applicazione e processo dell'AIR

Il primo punto da sottoporre all'analisi dell'impatto della regolazione è l'identificazione del problema. Si devono pertanto raccogliere informazioni sulla natura e sull'ampiezza del problema ed indicarne, se possibile, le cause. Si deve poi specificare l'obiettivo che si intende raggiungere. Inoltre, in questa fase deve essere anche identificata l'eventuale autorità politica che potrebbe proporre un'iniziativa regolatoria. Altro elemento da sottoporre all'analisi è la cernita dei vari strumenti regolatori che possono essere utilizzati per raggiungere l'obiettivo. Si tratta di identificare le opzioni normative e di testarne la relativa adeguatezza. Un'altra fase dell'AIR è l'analisi dei costi/benefici per ciascun'opzione, con riferimento a qualunque restrizione della concorrenza, in relazione sia ai diversi gruppi della comunità che alla intera comunità.

Quando è possibile, le informazioni quantitativamente misurabili (come costi/benefici finanziari ed economici) devono essere individuate e comparate. Comunque, quest'analisi non deve essere esclusivamente economica, ma deve comprendere anche i danni in termini di salute, sicurezza e ambiente. Nella raccolta delle informazioni per valutare l'impatto della regolazione è di fondamentale rilevanza l'utilizzo della consultazione con individui e gruppi d'interesse. L'analisi dell'impatto, poi, una volta raccolti tutti questi dati si conclude con l'indicazione dell'opzione preferita. Inoltre, debbono essere indicati anche gli strumenti di implementazione della regolazione adottata, che deve essere monitorata ed, eventualmente, modificata e debbono essere previste fin d'ora possibilità di aggiustamento o modifica della soluzione adottata (mezzi che rendono particolarmente snella questa operazione sono le clausole di *sunset*).

Una volta identificato il problema e specificato l'obiettivo, la proposta di regolazione costituisce una delle opzioni possibili. L'analisi dell'impatto deve essere un momento integrante (e non ulteriore) del processo di formazione della decisione e ciò è tanto più possibile quanto prima essa s'inserisce nel processo decisionale: l'AIR dovrebbe collocarsi subito dopo la rilevazione della necessità di intervenire su un problema, ma prima che venga formulata una proposta di regolazione, da parte di un dipartimento, un'agenzia, o altro soggetto competente. Dunque, i regolatori devono mettersi in contatto al più presto con l'ORR, nella fase iniziale del processo di formazione della

decisione, per stabilire se l'AIR sia richiesta obbligatoriamente. Nel caso in cui l'ORR ritenga che l'AIR non sia necessaria, allora il regolatore mette a punto la proposta di regolazione senza valutarne l'impatto. Nel caso in cui, invece, l'ORR ritenga che l'AIR sia necessaria per sviluppare quella specifica proposta, allora l'agenzia proponente deve innanzitutto individuare i soggetti interessati dalla regolazione e consultarli. Il risultato delle consultazioni diventa un elemento costitutivo della documentazione dell'AIR. Susseguentemente, l'agenzia deve elaborare una bozza di AIR sulla proposta di regolazione e la documentazione prodotta deve essere sotto posta al parere dell'ORR, che, se positivo, conclude l'analisi sull'impatto, sicché il processo normativo può andare avanti. L'ORR può, però, ritenere insufficiente od incompleta l'analisi presentatagli e/o può proporre una serie di osservazioni che debbono essere prese in considerazione dal regolatore. L'ORR può allora rinviare la documentazione al soggetto proponente perché perfezioni l'AIR che, in questo modo, si sviluppa tramite un rapporto dialettico tra l'amministrazione regolatrice e l'ORR. Il tempo impiegato dall'ORR ed il numero dei suoi interventi per la revisione della bozza di AIR variano enormemente da caso a caso. Può accadere che l'ORR venga a conoscenza della prima bozza anche un anno prima che il disegno normativo venga sottoposto all'autorità decidente (ministro, *Cabinet*, etc.) e che lo scambio di documentazione tra agenzia ed ORR avvenga per diverse volte (anche 5 o 6) prima che l'AIR venga considerata adeguata. Ma può anche accadere che la bozza di AIR sia presentata solo una settimana prima che la proposta normativa venga sottoposto all'autorità decidente e che venga considerata dall'ORR adeguata senza ulteriori interazioni. Questo secondo caso si verifica facilmente con i regolatori più competenti ed abituati a servirsi degli strumenti dell'analisi dell'impatto. Le amministrazioni sono tenute ad ottenere l'approvazione dell'ORR sull'adeguatezza della loro AIR in due differenti stadi: il primo, quando la documentazione è preparata per essere mandata alla autorità decidente responsabile (che può essere il *Cabinet*, il Primo ministro, qualche altro ministro, un *board* etc.); il secondo, quando la bozza dell'atto normativo è presentata in parlamento o è comunque resa pubblica. Il percorso della documentazione dell'AIR, in effetti, cambia secondo la forma che l'atto normativo assume. Gli atti che devono essere sottoposti all'AIR si possono distinguere in: atti che non necessitano di essere presentati in parlamento (strumenti *non-disallowable* e *quasi-regulation*); atti che debbono essere presentati (*bills*, strumenti *disallowable* e trattati). Nella prima ipotesi, l'AIR può essere resa pubblica in vari modi (per esempio, via Internet); nella seconda, l'AIR è presentata in parlamento ma prima è sottoposta ad una seconda valutazione di adeguatezza dell'ORR. In questo secondo caso, la vera AIR, che deve essere allegata alla proposta come documentazione istruttoria, è quella presentata in parlamento, mentre quella precedente è indicata come bozza. Può accadere che

un'AIR valutata adeguata in fase di decisione non lo sia nella fase di presentazione in Parlamento. Può avvenire, infatti, che i dipartimenti e le agenzie talvolta cambino in maniera radicale l'AIR prima della presentazione in parlamento, in modo particolare se il decisore sceglie all'ultimo momento un'altra opzione rispetto a quella preferita nell'AIR originale, oppure se ci sono nuovi sviluppi della questione che interessano le opzioni e l'impatto della regolazione. In alcuni casi, inoltre, dipartimenti ed agenzie possono decidere di eliminare informazioni contenute nella documentazione dell'AIR tra la fase di preparazione della decisione e la fase di presentazione in parlamento.

Questa pratica è ritenuta opportuna quando il materiale contiene informazioni confidenziali o, comunque, riservate; negli altri casi, può compromettere la valutazione di adeguatezza dell'AIR. Di tale valutazione se ne occupa l'ORR, caso per caso. Comunque, resta possibile che l'AIR valutata dall'ORR come adeguata nella fase di formazione della decisione risulti tale anche al momento della presentazione in parlamento.

Nel caso specifico dei trattati che sembrano coinvolgere le imprese o la libertà di concorrenza una AIR deve accompagnare la richiesta politica di intraprendere le negoziazioni. Poi, in sede di presentazione al parlamento l'AIR deve accompagnarsi con l'analisi dell'interesse nazionale.

4.3. I provvedimenti oggetto dell'AIR

Le indicazioni sull'uso dell'AIR sono contenute principalmente nella guida federale, *A Guide to Regulation (Office of Regulation Review, 1999)*.

Le procedure e le metodologie indicate nella guida sono obbligatorie per tutti i dipartimenti, le agenzie, le *Authorities* e gli organismi federali che producono, sottopongono a revisione e modificano la regolazione. L'AIR è uno strumento che, se ben utilizzato, può assicurare che tutte le informazioni rilevanti siano documentate e che il processo di formazione della decisione normativa diventi esplicito e trasparente. Il governo federale, poi, ha deciso che l'AIR sia obbligatoria per tutte le revisioni della regolazione esistente, per le proposte di nuova regolazione, per le proposte di emendamento della regolazione esistente e per le proposte di trattati che coinvolgeranno normative che interessano direttamente le imprese o che hanno un significativo effetto indiretto sulle imprese e/o che restringono la concorrenza. Il termine regolazione include la legislazione primaria e subordinata prodotta dagli organismi governativi, dalle agenzie e dai dipartimenti; include anche i trattati internazionali e la quasi-regulation. Il termine impresa fa riferimento, a sua volta, a

qualunque organizzazione privata che miri ad ottenere un profitto, nonché alle attività commerciali delle organizzazioni no profit e ad ogni impresa statale. La regolazione interessa le imprese quando impone loro un costo e/o conferisce un beneficio, intendendosi come costo e/o beneficio sia ciò che può essere immediatamente quantificato in termini monetari (sussidi, costi di conformità), sia ciò che non può essere immediatamente quantificato in termini monetari (restrizione della concorrenza, danni ambientali, e così via).

4.4. Casi di eccezione/esenzione dalla AIR

Effettuare l'AIR, non è sempre obbligatorio, ad esempio, non lo è per quelle proposte di provvedimento che non sembrano avere effetti diretti né sostanziali effetti indiretti sulle imprese e che non sembrano restringere la concorrenza; oppure, per quelle che sono di lieve importanza o che sono richieste nell'interesse della sicurezza nazionale; o, anche, per quelle proposte che riguardano legislazione primaria o delegata che adempie meramente ad un obbligo del governo federale derivante da un accordo internazionale. Per le misure fiscali è prevista una peculiare forma di AIR, adeguata alla materia, che esamina le varie opzioni soprattutto al fine di assicurare l'ottemperanza alla normativa e di individuare i costi/benefici di ciascuna opzione. Inoltre, anche quando l'AIR è obbligatoria, nelle situazioni di emergenza per le quali è necessario un rapido intervento governativo (ad esempio emergenze di salute pubblica o di sicurezza) si mantiene una certa flessibilità, prevedendo che l'AIR possa essere eseguita dopo l'adozione del provvedimento normativo d'urgenza.

Un'altra eccezione all'obbligatorietà dell'AIR sembrerebbe aversi quando la normativa proposta riflette uno specifico impegno elettorale, per cui si sostiene che non ci sia motivo di considerare modi diversi di soddisfare quell'impegno. In caso di dubbio sul fatto che la revisione o la nuova proposta di regolazione sia un caso di eccezione/esenzione dall'analisi dell'impatto, decide esclusivamente l'*Office of Regulation Review*, ORR.

CAPITOLO 3: MISURE DI REGOLAMENTAZIONE

Nel tentativo di studiare la relazione tra regolamentazione, istituzioni, *governance*, antitrust e sviluppo economico molti sono i problemi da affrontare. Uno dei più importanti problemi è quantificare la *governance* e l'antitrust. In letteratura esistono numerosi indicatori di *governance* utilizzati da potenziali investitori, agenzie di sviluppo e da analisti, per valutare le condizioni per la crescita e la cooperazione nei Paesi in tutto il mondo. Molti di questi indicatori sono abusivamente utilizzati nel tentativo di confrontare la qualità di *governance* nei Paesi e nel tempo. È importante, quindi, comprendere i vantaggi e gli svantaggi delle misure di regolamentazione, sia per garantire l'appropriata scelta degli indicatori, sia per essere consapevole dei limiti degli stessi.

A questo scopo, in questo capitolo analizzo gli indicatori più comunemente utilizzati per l'analisi empirica, così come alcuni dei problemi di stima che possono sorgere quando si utilizzano queste misure. Di seguito metto in evidenza i punti di forza e di debolezza di molti indicatori utilizzati nella letteratura empirica. Il primo paragrafo illustrerà le misure di *governance* più comunemente utilizzati facendo distinzione tra le misure oggettive e quelle soggettive. Mi soffermo, inoltre, sui nuovi indicatori di *governance* cosiddetti di seconda generazione, evidenziando i vantaggi e gli svantaggi dei singoli indicatori. Il secondo paragrafo esamina nel dettaglio gli indicatori di libertà economica. Il terzo e quarto paragrafo esamineranno rispettivamente le misure di regolamentazione e quelle antitrust. Infine, il quinto paragrafo analizzerà le misure di crescita economica e il dataset originale costruito per l'analisi empirica.

1. Misure di *governance*

Il termine *governance* ha molteplici interpretazioni ed accezioni diverse (Rhodes, 1996; Kjær, 2004; Jessop, 2006; Lanza-Lico e Lizzi, 2008). Può essere inteso come “un modo o un sistema di gestione”, cioè quell'insieme di processi, procedure, risorse, istituzioni e attori che determinano come vengono prese e attuate le decisioni in una certa area o in un certo ambito di azione politica. Il concetto di *governance* fa riferimento alle modalità con le quali l'autorità decisionale viene distribuita tra gli attori: a volte sono le pubbliche istituzioni a dominare (Pierre e Peters, 2000), altre volte gli attori economici privati (Cashore, 2002) o le organizzazioni non governative (ONG), in altri casi i rapporti di potere possono essere abbastanza bilanciati tra le diverse categorie di attori. Possiamo identificare due principali modelli di *governance*. Uno più tradizionale (Peters, 2000), dove il processo decisionale procede dall'alto verso il basso (*top-down*), prevalgono le organizzazioni pubbliche con le loro gerarchie verticali e un solo decisore preponderante, con compiti ben definiti e

delimitati, e dove le stesse organizzazioni pubbliche devono avere capacità di controllare la società e l'economia attraverso la formulazione e l'attuazione di politiche orientate a obiettivi. Una seconda modalità di *governance*, di più recente formalizzazione (Peters, 2000), prevede un approccio orientato al consenso e a modalità decisionali collettive basate sul coordinamento di molteplici livelli e settori, ovvero sulla creazione e gestione di reti (*networking*) intese come interazioni dinamiche, a volte sfocate, tra una pluralità di attori diversificati, inclusi i rappresentanti della società civile nel senso più ampio del termine, i cui rispettivi compiti non sempre sono chiaramente definiti (Kjær, 2004; Di Iacovo e Scarpellini, 2006). Il significato più comune e condiviso del termine *governance* si riferisce a questo secondo modello, cioè alla capacità della pubblica amministrazione di gestire e dirigere *network*, coinvolgendo attori pubblici e privati di varia natura in processi politico-decisionali, promuovendo il dialogo, la condivisione di responsabilità, la partecipazione e il coordinamento di molti attori a molti livelli (CE, 2001). Di seguito adotteremo la seguente definizione di *governance*: per *Governance* s'intendono le tradizioni e le istituzioni con le quali l'autorità di un Paese è esercitata. Questo concetto include il processo con cui i governi sono selezionati, controllati e sostituiti nonché la capacità del governo di formulare ed attuare efficacemente politiche valide.

L'uso sempre più ampio e diffuso del termine rispecchia la crescente importanza data in diversi settori alla "buona *governance*" come elemento di garanzia e stabilità degli investimenti nei Paesi del terzo mondo ma anche in ambito europeo (CE, 2001, 2004; Wesselink, Paavola 2008; OECD, 2008; Kaufmann e altri 2009).

Gli indicatori di *governance* valutano e confrontano la qualità istituzionale dei Paesi. Inizialmente, questi indicatori erano utilizzati da docenti universitari per analizzare la crescita economica e per valutare la performance del settore pubblico. Più recentemente, però, gli indicatori di *governance* sono utilizzati per valutare le decisioni circa lo sviluppo economico. Esiste una vasta quantità di indicatori (individuali e aggregati, oggettivi e soggettivi) volti a misurare la qualità della *governance*.

Gli indicatori di governo individuali, hanno lo scopo di misurare quantitativamente o qualitativamente specifici aspetti di *governance*; essi inoltre sono in grado di valutare gli impegni assunti dai Paesi. Un indicatore di *governance* individuale, può, inoltre, valutare gli input utilizzati in questi processi (spese di lavoro, beni e servizi, o di capitale di investimento come fanno Manning, Kraan e Malinska nel 2006), così come le uscite prodotte dal settore pubblico o da quello privato.

Gli indicatori attuali sono soggetti a imperfezioni, poiché l'osservazione e la valutazione dei processi istituzionali sono particolarmente difficili (World Bank, 2006). Gli indicatori individuali, così chiamati per essere facilmente distinguibili dagli indicatori aggregati, che approfondirò nei successivi paragrafi, possono analizzare solo un particolare aspetto della *governance*, per esempio, le caratteristiche dei sistemi elettorali, la corruzione, il rispetto dei diritti umani. Quindi, una gamma ampia e bilanciata di indicatori individuali è necessaria per fornire una diagnosi adeguata della *governance* pubblica (*United Nation Development Programme*, Eurostat).

Per illustrare la definizione di un indicatore individuale, riporto di seguito due importanti indici. Il primo, *Investment Climate Survey*, della Banca Mondiale, ha effettuato indagini su più di 30.000 aziende in 50 nazioni. Questo indice misura le prestazioni di un'impresa, e il suo contesto economico, così come le infrastrutture fisiche, la struttura dei fattori e dei prodotti di mercato, le interazioni all'interno di diverse aziende, la regolamentazione industriale, l'ordine pubblico o fiscale e doganale. Il secondo indicatore, *Doing Business Survey*, della Banca Mondiale, fornisce indicatori individuali di regolamentazione del business relativi a dieci aree: l'avvio di un'impresa, ottenere le licenze, l'occupazione dei lavoratori, la registrazione di proprietà, ottenere credito, la protezione degli investitori, il pagamento di tasse, il commercio transfrontaliero, far rispettare i contratti e la chiusura di una impresa. Anche se alcune altre importanti aree del business non sono coperte, questi indicatori sono disponibili in 175 Paesi, e sono calcolati in modo coerente da un anno all'altro al fine di facilitare il confronto nel tempo¹⁰³.

Gli indicatori di *governance* aggregati combinare varie fonti di informazioni contenute in un insieme di singoli indicatori per la creazione di indicatori compositi. Gli indicatori aggregati offrono tre vantaggi. In primo luogo, essi coprono un più ampio insieme di Paesi rispetto a quelli forniti dagli indicatori individuali. In secondo luogo, forniscono misure più precise di *governance* degli indicatori individuali. In terzo luogo, essi consentono di effettuare test di ipotesi formali in merito alle differenze tra Paesi (Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobaton 1999a). Tuttavia, l'adozione di indicatori aggregati di *governance* potrebbe essere rischioso. Secondo gli economisti dell'OCSE, un indice aggregato può combinare diversi e non comuni aspetti di *governance* pubblica e, quindi, non utili per la progettazione e l'attuazione delle riforme. Il problema principale nell'aggregare indicatori individuali è l'assenza di un riconosciuto quadro teorico (Manning, Kraan, Malinska, 2006).

¹⁰³ Nella paragrafo dedicato alle misure di regolamentazione ho approfondito nello specifico questo indicatore di *governance*.

La validità delle analisi statistiche dipende dalla qualità dei dati. I paragrafi che seguono hanno lo scopo di comprendere meglio la raccolta dei dati. Prima di tutto, la raccolta dei dati gioca un ruolo cruciale nel garantire la qualità; infatti, l'integrità, la fiducia, l'autonomia, e un approccio imparziale sono le caratteristiche richieste per una buona qualità dei dati. Di seguito indichiamo quelli più comunemente utilizzati distinguendo tra misure oggettive e soggettive di *governance*. Le misure oggettive sono in genere considerate superiori ai dati soggettivi, che si basano sulle percezioni e le opinioni degli individui. Tuttavia, i dati oggettivi sono spesso di scarsa qualità e spesso non disponibili.

1.1. Misure oggettive di *governance*

Le misure oggettive di *governance* si basano su input o output quantificabili, come ad esempio la percentuale del settore pubblico del prodotto economico, il numero di colpi di stato militari per decade.

Il vantaggio delle misure oggettive è legato alla riproducibilità degli stessi, ovvero alla possibilità di poter ripetere le misure nel tempo e per i diversi Paesi. Un importante svantaggio di dati oggettivi è legato alla scarsa disponibilità di dati, specialmente nel caso di alcuni Paesi in via di sviluppo. Tuttavia, la mancanza di dati oggettivi rilevanti ha costretto molte organizzazioni che misurano la *governance* a servirsi dei dati soggettivi.

I dati soggettivi forniscono informazioni quando quelli oggettivi non possono essere rilevanti o disponibili. Tuttavia, entrambi i tipi di dati possono contenere margine di errore. Per gli indicatori obiettivi, il rischio di contenere margini di errore, si presenta quando sono impropriamente utilizzati come generiche approssimazioni di *governance*.

Tra le misure oggettive di *governance* troviamo: le misure di instabilità politica e violenza e le misure delle istituzioni politiche.

1.1.1. Instabilità politica e violenza

Il primo lavoro empirico riguardante l'effetto di instabilità politica sull'economia di una nazione è stato effettuato da Hibbs nel 1973. Al fine di modellare l'instabilità politica di un Paese, Hibbs ha usato i dati provenienti dalle banche, che avevano raccolto una impressionante quantità di statistiche riguardanti i fattori politici. Queste statistiche erano delle semplici misure oggettive che contavano la presenza di vari eventi politici, come ad esempio il numero di colpi di stato, le manifestazioni politiche, le rivolte, gli assassini politici, gli scioperi e così via per un determinato Paese e in un

particolare anno. Il lavoro di Hibbs è stato seguito da molti altri, compresi Venieris e Gupta (1983, 1986), Edwards e Tabellini (1991), Barro (1991), Roubini (1991), Alesina e altri (1992)¹⁰⁴.

Alcuni ricercatori (Barro, 1991; Alesina e altri, 1992) hanno anche utilizzato queste variabili, in particolare l'instabilità politica, come *proxy* per altre questioni di *governance* ovvero come *proxy* per i diritti di proprietà. Tuttavia, come Knack e Keefer (1995) notano, se si utilizza un indice di instabilità politica come *proxy* per i diritti di proprietà, i Paesi che possono presentare livelli estremamente bassi di instabilità possono ancora avere regimi dispotici e repressivi. Al contrario, i Paesi che mostrano il rispetto dello Stato di diritto possono avere un relativamente alto grado di instabilità politica. Ad esempio, Gupta (1990) prende atto del fatto che, se i semplici indicatori oggettivi vengono prese alla lettera, gli Stati Uniti risultano il Paese politicamente più instabili al mondo durante il 1960 e 1970, a causa del numero di manifestazioni di protesta sui diritti civili e la Guerra del Vietnam. Anche se molti, come Barro (1991), usano solo il numero di rivoluzioni, di colpi di stato e di omicidi politici, altri ricercatori hanno utilizzato una definizione più ampia per misurare la *governance* che include questioni quali proteste, manifestazioni e scioperi. Il problema qui è che le manifestazioni e le proteste, come nel caso degli Stati Uniti, possono essere viste come eventi positivi, nel senso che i cittadini sono in grado di esprimere le loro opinioni e le insoddisfazioni apertamente.

Questi gruppi di dati oggettivi possono essere spesso ingannevoli, perché non riguardano la qualità delle istituzioni, né l'ampiezza dei problemi.

1.1.2. Istituzioni politiche

Un'altra area di ricerche empiriche si concentra direttamente sul tipo di istituzioni politiche dei Paesi: Paesi democratici contro i Paesi non-democratici. Ripetuti tentativi sono stati fatti dai ricercatori nel corso degli anni per dimostrare un collegamento tra crescita economica e democrazia (Sirowy e Inkeles, 1990). I risultati, tuttavia, sono stati inconcludenti. Huntington e Dominguez (1975), Marsh (1979) e Landau (1986), per esempio, hanno trovato che la democrazia e la crescita hanno un rapporto negativo. Altri, come Adelman e Morris (1967), Weede (1983) e Sloan e Tedin (1987) tentano di dimostrare che il rapporto tra democrazia e crescita è positivo. Infine, alcuni studi, come quello di Feierabend (1972), Dick (1974) e Marsh (1988), ipotizzano che non esiste alcuna relazione. La maggior parte degli studi hanno utilizzato delle variabili dummy, ovvero hanno dato

¹⁰⁴ Alesina e Perotti (1993) hanno utilizzato il numero di omicidi, i morti per violenza di massa e i colpi di stato come base per il loro indice.

un valore di uno in caso di democrazia autoritaria e zero viceversa (per esempio, Landau 1986). Altri hanno cercato di individuare una gamma di tipi di regime, che varia in base al grado di autoritarismo e di democrazia. La maggior parte di questi dati, tuttavia, erano per loro natura soggettivi e basati su impressioni dei ricercatori sul tipo di regime per ciascun Paese (Dick, 1974; Sloan e Tedin, 1987).

1.2. Misure soggettive di governance

Gli indicatori soggettivi riescono a tener conto di molte più variabili ma sono, tuttavia, molto più soggetti all'arbitrarietà di chi li elabora. Tra questi indicatori, alcuni sono elaborati e comprendono numerose variabili, è il caso dell'indice di *Freedom House* mentre altri sono molto semplici, è il caso del "*Long term index*" di Treisman (2000). Gli indici più complessi presentano, in generale, il vantaggio di essere più esplicativi e, probabilmente, più vicini alla realtà; possono insorgere, tuttavia, problemi di "circolarità" a seconda della variabile indipendente che si intende spiegare. D'altro canto, indici "semplici" come quello di lungo periodo, evitano, più facilmente, problemi di correlazione con la variabile dipendente scelta di volta in volta ma, tuttavia, possiedono una minore capacità esplicativa.

La Banca Mondiale ha elaborato sei indici che si basano su numerosi indicatori di fonti differenti: essi riguardano la democrazia, la stabilità politica, lo stato di diritto, l'efficacia del governo ed il livello di corruzione. In particolare, l'indice sulla democrazia è dato dall'aggregazione di vari indicatori tra i quali quelli che riguardano: libertà di stampa, elezioni libere, diritti politici, alternanza al governo, trasparenza, possibilità del mondo finanziario di essere informato degli sviluppi legislativi e politici.

1.2.1. *Freedom House Index* delle libertà civili e politiche

L'indice di *Freedom House* si compone di due parti distinte, che misurano i diritti politici (*political rights*) e le libertà civili (*civil liberties*). Le informazioni utilizzate per costruire questo indice dipendono da un questionario in cui ci sono 10 domande funzionali alla "misurazione" dei diritti politici e 15 per le libertà civili; i voti vanno da 0 a 4 (dove "0" è il livello più basso). Le domande sui diritti politici valuta il processo elettorale, la partecipazione e il pluralismo politico, il funzionamento del governo eletto e, in maniera più specifica, le questioni politiche contro particolari gruppi etnici. Nello specifico, le tre domande relative al processo elettorale, chiedono se il capo dell'esecutivo e i membri del ramo legislativo del governo sono eletti attraverso elezioni libere e se ci sono leggi elettorali, pari opportunità nelle campagne elettorali e una onesta tabulazione delle schede elettorali. Le quattro domande relative al pluralismo e alla partecipazione

politica chiedono se i cittadini hanno il diritto di riunirsi in diverse parti politiche, se c'è una possibilità realistica per le parti opposte di ottenere una significativa quota di voti e ottenere il potere tramite le elezioni, se le scelte politiche delle persone sono libere dalla pressione dei militari, da gerarchie religiose o da oligarchie economiche, e se gruppi culturali, etnici, religiosi e altri gruppi minoritari hanno un'autodeterminazione ragionevole e una partecipazione alle decisioni politiche. Le tre domande circa il funzionamento del governo eletto chiedono se il governo è libero dalla corruzione, e se il governo è tenuto a rendere conto agli elettori con disponibilità e trasparenza.

La parte sulle libertà civili fornisce una misura della libertà di credo e di espressione dei cittadini, di quella di associazione e di organizzazione, dello stato di diritto, dell'autonomia privata e dei diritti individuali. Nel dettaglio, le quattro domande sulla libertà di credo e di espressione chiedono se ci sono media liberi e indipendenti o pluralistici, se l'espressione privata di religione è libera, se il sistema dell'educazione risulta libero dalle dottrine politiche e se c'è libertà di discussione. Le tre domande relative al diritto di organizzazione si concentrano sulla libertà di assemblea e sulla libertà di organizzazione politica. Le quattro domande sul ruolo della legge chiedono se c'è indipendenza del potere giuridico, se il ruolo della legge prevale nelle questioni civili e criminali e la polizia è sotto il controllo diretto civile, se la popolazione è protetta dal terrore della polizia, dall'imprigionamento ingiustificato, dall'esilio o dalle torture e da guerre, e se la popolazione è trattata equamente di fronte alla legge.

Pubblicato annualmente dal 1973, l'indice assegna, a ciascun Paese, un *rating* che va da 1 a 7, dove 1 è il livello massimo di libertà e 7 il più basso, ovvero si riflettono le libertà più limitate. L'utilizzo dell'indice di *Freedom House* riflette il passaggio dagli indicatori obiettivi delle istituzioni politiche a quelli soggettivi, nel tentativo di esaminare la libertà dei suoi cittadini. Questi indici sono stati ampiamente utilizzati nel corso degli anni dai ricercatori, tra cui Scully (1988), Levine e Renelt Sachs (1992), e Warner (1995a) e Isham et altri (1997).

I principali vantaggi degli indici di *Freedom House* sono la sua copertura geografica (circa 192 Paesi), e la sua, relativamente lunga, serie storiche (dal 1973). Questo consente al ricercatore di sviluppare una dimensione del campione ragionevolmente grande, e di visualizzare gli effetti delle libertà sulle variabili economiche su un certo numero di anni. Un problema con questi indici, tuttavia, è che il ricercatore ha bisogno di stare attento a cosa esattamente si sta cercando di catturare. Sebbene sia la libertà civile e la libertà politica siano indubbiamente aspetti importanti di ogni società, sono meno adatto per esaminare altre questioni riguardanti la governance.

1.2.2. International Country Risk Guide (ICRG)

L'*International Country Risk Guide* (ICRG) è, probabilmente, la misura istituzionale maggiormente usata negli studi economici. Esso è stato progettato per valutare i rischi economici, finanziari e politici dei Paesi, e per confrontarli tra gli stessi. Questo indice è stato costruito per essere inoltre confrontabile nel tempo.

Le valutazioni del rischio economico e finanziario dell'ICRG, si basano su misure oggettive (per quanto possano essere imperfettamente misurate). Questi indicatori (rischio economico e finanziario) includono il rapporto tra debito estero di un Paese e il suo PIL, il debito estero e il suo saldo del conto corrente con l'esportazione, la sua liquidità internazionale per le importazioni, il suo saldo di bilancio rispetto al PIL e il suo livello di crescita, l'inflazione e PIL pro-capite.

La valutazione del rischio politico, al contrario, si basa su interpretazioni soggettive di componenti di rischio predeterminati i cui pesi sono i medesimi per tutti i Paesi al fine di facilitare il confronto tra i Paesi e nel tempo. I punteggi (pesi) sono derivati dal "Paese esperto", ecco perché si parla di un indice per sua natura soggettivo¹⁰⁵.

I componenti di rischio politico comprendono i seguenti elementi:

- l'apparente capacità di un governo di rimanere in carica e di svolgere i suoi programmi dichiarati;
- le condizioni socio-economiche che può alimentare disordini e / o interferire con le azioni di una governo (disoccupazione, fiducia nei consumi e povertà);
- gli altri fattori che riguardano il rischio di investimento (vincoli di rimpatrio sui profitti, espropriazione, ritardi dei pagamenti);
- la violenza politica interna ed esterna e conflitti;
- la corruzione;
- la presenza militare in politica;
- le tensioni religiose e politiche;

¹⁰⁵ In appendice è riportata la descrizione dettagliate dell'indice di rischio politico (ICRG). Tra parentesi i rispettivi punteggi (pesi).

- la responsabilità democratica;
- la qualità burocratica;
- la forza e imparzialità del sistema legale e rispetto della legge.

L'indice di rischio politico dispone di dati risalenti al 1984, e copre 140 Paesi (*Political Risk Services*, 2003). Knack e Keefer, nel 1995, hanno preso in considerazione solo alcune misure del rischio politico per sviluppare una misura della qualità di regolamentazione propria. Le componenti utilizzate sono:

- a. *The rule of law* (il ruolo della legge);
- b. *Corruption in government* (il grado di corruzione del governo);
- c. *The quality of the bureaucracy* (la qualità di adempimento burocratico);
- d. *Risk of expropriation of assets by government* (il rischio di esproprio dei beni da parte del governo);
- e. *Repudiation of contracts by government* (il rifiuto dei contratti da parte del governo).

Numerosi sono stati i lavori che hanno utilizzato i loro indici come Hall e Jones (1999); Rodrik (1997); Sala-i-Martin (1997) e altri, o hanno utilizzato i singoli componenti di questo indice, come Rodriguez e Rodrik (1999), i quali hanno usato la qualità di adempimento burocratico; Sachs e Warner (1995b), che hanno usato la *Rule of Law*, Wei (2000), che ha usato l'indice di corruzione, e Acemoglu e altri (2001), che hanno usato l'indice di rischio di esproprio.

L'indicatore ICRG attribuisce uguale peso alla percezione soggettiva dei componenti di rischio politico da un lato e dall'altro lato agli indicatori oggettivi di rischio economico e finanziario. Come tutti gli indicatori di *governance*, i rating ICRG sono soggetti ad errori di misurazione non trascurabile. Tuttavia, ICRG non fornisce stime delle dimensioni di questi errori

Nonostante l'ICRG sia una misura comunemente utilizzata in letteratura, non è priva di problemi. Una questione riguarda il fatto che è compilato dai Paesi esperti, ed è rivolto agli investitori internazionali, piuttosto che ad agenti nazionali. In questo senso, può dare una visione leggermente distorta della *governance* all'interno di un Paese se i problemi incontrati da imprese nazionali non sono gli stessi tipi di problemi incontrati dagli investitori stranieri. Inoltre, sebbene

l'ICRG ha una copertura molto ampia di Paesi, non è necessariamente vero che ogni Paese sia dotato dei dati sufficienti per realizzarlo. Glaeser e altri (2004) criticano il database ICRG poiché sostengono che presenti alcune anomalie nei punteggi assegnati per alcuni Paesi. Mentre inizialmente la loro critica era rivolta in gran parte alla misura del rischio di espropriazione, questa critica potrebbe estendersi anche ad altre categorie. Basare l'indice di corruzione sulla quantità di tempo in carica e come il governo è salito al potere sembra essere una misura indiretta e una metodologia imprecisa da utilizzare per misurare la corruzione. Questa misura di corruzione è concepita come un'indicazione del rischio politico associato alla corruzione.

Il sistema di classificazione ICRG comprende ventidue variabili, che rappresentano tre principali componenti del rischio Paese, cioè la componente economica, finanziaria e politica. Queste variabili rappresentano essenzialmente misure di *risk-free*. Ci sono cinque variabili in rappresentanza di ciascuna delle componenti economiche e finanziarie di rischio, mentre la componente politica è basata su dodici variabili.

La valutazione della componente del rischio economico misura i punti di forza economica e di debolezza di un Paese. In generale, quando i punti di forza di un Paese sono superiori ai suoi punti deboli, questo presenta un basso rischio economico, e quando le sue debolezze sono superiori ai suoi punti di forza, il Paese presenta un elevato rischio economico. Le cinque variabili economiche, e la gamma di punti di rischio (indicati tra parentesi) assegnati a ciascuno sono:

- GDP pro-capite della popolazione (0-5);
- tasso di crescita del GDP reale annuo (0-10);
- tasso di inflazione annuo (0-10);
- saldo di bilancio in percentuale del GDP (0-10);
- saldo partite correnti in percentuale del GDP (0-15).

La valutazione del rischio finanziario è un'altra misura della capacità di un Paese di far fronte ai suoi obblighi finanziari. Questo rating valuta il contesto finanziario di un Paese basandosi sulle seguenti cinque variabili finanziarie e sui punti di rischio associati:

- debito estero in percentuale del GDP (0-10);
- servizio del debito estero in percentuale dell'esportazione di beni e servizi (0-10);

- partite correnti in percentuale delle esportazioni di beni e servizi (0-15);
- liquidità netta dei mesi di copertura delle importazioni (0-5);
- stabilità nel tasso di scambio (0-10).

La valutazione del rischio politico misura la stabilità politica di un Paese, che influisce sulla capacità del Paese e la volontà di servizio ai propri obblighi finanziari. Le dodici variabili di rischio politico, e i punti di rischio assegnati a ciascuno, sono i seguenti:

- Stabilità di governo (0-12);
- Condizioni socio-economiche (0-12);
- Profilo d'investimento (0-12)
- Conflitto interno (0-12)
- Conflitto esterno (0-12)
- Corruzione (0-6);
- Militare nella vita politica (0-6);
- Tensioni religiose (0-6);
- Law and Order (0-6);
- Le tensioni etniche (0-6);
- Responsabilità democratica (0-6);
- La qualità della burocrazia (0-4).

Entrando nel dettaglio della valutazione del rischio politico, mi sembra doveroso spiegare singolarmente le voci che lo costituiscono. La stabilità di governo (*Government Stability*) è una misura della capacità del governo di restare in carica e svolgere il suo programma dichiarato; questa dipende da fattori quali il tipo di *governance*, la coesione di governo e dei partiti di governo e il comando del legislatore. Le condizioni socio-economiche (*Socio-economic Conditions*) stimano la soddisfazione pubblica generale o l'insoddisfazione per le politiche economiche di governo, che

coprono diversi fattori che vanno dalla mortalità infantile ai servizi sanitari. Gli investimenti (*Investment Profile*) rappresentano una misura dell'atteggiamento del governo verso gli investimenti esteri; esso è determinato da diversi componenti: l'imposizione fiscale, il rimpatrio, e il costo del lavoro. I conflitti interni (*Internal Conflict*) sono una misura degli atti di violenza politica e del suo impatto reale, o potenziale, in materia di governance. Essi tengono in considerazione fattori come ad esempio le dimensioni, se le minacce esistenti abbiano obiettivi politici, la natura geografica del conflitto. I conflitti esterni (*External Conflict*) misurano il rischio per il governo in carica e per gli investimenti esteri, che vanno dalla restrizioni commerciali alle controversie geopolitiche attraverso embarghi, minacce armate, incursioni di frontiera, insurrezione straniera sostenuta e guerra su vasta scala. La corruzione (*Corruption*) è la misura della corruzione all'interno del sistema politico che è una minaccia per gli investimenti esteri, alterando l'ambiente economico e finanziario, riducendo l'efficienza del governo e di business consentendo alle persone di assumere posizioni di potere clientelare, e l'introduzione di instabilità nel processo politico. La variabile militare (*Military in Politics*) misura il coinvolgimento dei militari nella politica. Il coinvolgimento militare potrebbe derivare da una minaccia esterna o interna. Nel lungo periodo, un sistema di governo di tipo militare tenderà a diminuire l'efficace funzionamento governativo. La variabile relativa alle tensioni religiose (*Religious Tensions*) misura quelle derivanti dal dominio della società da parte di un unico gruppo religioso in modo tale da sostituire la legge civile con la legge religiosa, esclude le altre religioni dai processi politico-sociale, sopprime la libertà religiosa o espressioni di identità religiosa. La componente di *Law and Order* rappresenta due misure che comprendono una componente di rischio. Ogni sotto-componente equivale alla metà del totale. La sub-componente "legge" valuta la forza e l'imparzialità del sistema giuridico, e la sub-componente "Ordine" valuta il rispetto della legge. Le tensioni etniche (*Ethnic Tensions*) sono una misura del grado di tensione dovuto alle divisioni razziali, nazionali o lingua. Un basso rating, che equivale ad un maggiore rischio, è attribuito ai Paesi in cui le tensioni sono alte. La variabile responsabilità democratica (*Democratic Accountability*) misura, non solo se le elezioni vengono svolte in maniera libera ed equa, ma misura anche la risposta del governo ad esse. La qualità burocratica (*Bureaucracy Quality*) misura la forza istituzionale e la qualità della burocrazia ed è un ammortizzatore che tende a minimizzare le revisioni della politica quando i governi cambiano. Nei Paesi a basso rischio, la burocrazia è in qualche modo autonoma da pressioni politiche.

1.3. Altri indicatori di *governance*

Esistono altre misure di *governance* che non possono essere classificate fra le misure oggettive e soggettive precedentemente descritte. Nelle pagine seguenti presento le misure alternative di *governance* che non rientrano fra le precedenti.

1.3.1. Business Environment Risk Intelligence (BERI)

Il *Business Environment Risk Intelligence* risale al 1972. Questo indice di rischio politico ha il vantaggio, rispetto all'ICRG, di avere una migliore copertura nel corso del tempo tuttavia, si estende su una gamma molto più piccola di Paesi. Le serie storiche hanno dati relativi a 53 Paesi, di cui 26 sono Paesi OCSE. Per questo motivo, la tendenza generale è quella di utilizzare altre misure di governo (come l'indice ICRG) come fonte primaria, mentre l'indice BERI è utilizzato per testare la robustezza dei risultati ottenuti¹⁰⁶.

L'indice di rischio politico considera due principali aree di rischio: le cause di rischio interno e le cause di rischio esterno.

Tra le cause di rischio interno troviamo il frazionamento dello spettro politico e il potere di queste fazioni; il frazionamento per la lingua, l'etnia e/o gruppi religiosi; misure restrittive necessarie per mantenere il potere; la mentalità, tra cui la xenofobia, il nazionalismo, la corruzione, il nepotismo; le condizioni sociali, la densità di popolazione e distribuzione della ricchezza; l'organizzazione e la solidità di forze per un governo radicale.

Tra le cause di rischio politico esterno troviamo la dipendenza da e/o l'importanza di una grande potenza ostile; le influenze negative di forze politiche regionali.

Tra i sintomi di rischio politico troviamo i conflitti societari che coinvolgono le manifestazioni, gli scioperi e le violenze di strada, nonché l'instabilità percepita attraverso le modifiche non costituzionali, gli assassini e le guerriglie. A ciascuno dei dieci elementi del rischio politico è attribuito un punteggio che va da 0 a 7; il valore più basso indica un rischio politico più elevato, viceversa un valore più alto indica un indice di rischio politico più basso.

1.3.2. Business International (BI)

Questo indice è stato incorporato nell'*Economist Intelligence Unit* (EIU), tuttavia, inizialmente l'indice conteneva i dati relativi a 57 Paesi (dal 1971 al 1979), salendo a 68 Paesi (dal 1980 al

¹⁰⁶ Questo è stato l'approccio adottato dal Knack e Keefer (1995), Svensson (1998) e altri.

1983). Dal 1984, la copertura dei Paesi attraverso l'EIU ha incluso circa 100 Paesi. I temi contenuti nell'indice originale, BI, sono i seguenti:

1. la corruzione;
2. l'efficienza burocratica (efficienza del sistema giudiziario, assenza di burocrazia e assenza di corruzione);
3. la stabilità politica (mutamenti istituzionali e sociali, acquisizione di opposizione, la stabilità del lavoro, rapporti con i Paesi confinanti e terrorismo).

L'indice allargato EIU contiene:

1. la stabilità politica (guerra, disordini sociali, i trasferimenti ordinato di governo, politicamente violenza motivati e controversie internazionali);
2. l'efficacia politiche (l'orientamento pro-business, l'efficacia istituzionale, burocrazia, la trasparenza del sistema giuridico, la corruzione e la criminalità).

Come per i dati BERI, gli indicatori di BI sono stati spesso utilizzati per misurare la robustezza dei risultati ottenuti da altri dataset come per l'indicatore ICRG (Gupta et altri 1998). Esempi di documenti che hanno utilizzato l'indicatore BI come variabile primaria sono: Mauro (1995), Tanzi e Davoodi (1997), Hines (1995) e Wei (1997, 2000).

Esistono una serie di altri indicatori di rischio prodotti da aziende private, come lo *Standard and Poor*, *Moody* e *Euromoney*. La loro attenzione, tuttavia, è maggiormente rivolta al rischio finanziario e per questo sono raramente usati nella letteratura empirica.

Nel complesso, questi livelli di rischio soggettivo hanno dimostrato di essere estremamente popolari nella letteratura empirica. Essi non sono, tuttavia, esenti da critiche. Possono esservi problemi, per esempio, quando questi indicatori per l'analisi delle serie temporali, vengono utilizzati per stabilire una relazione causale. Un altro problema comune a queste misure è la mancanza di una copertura adeguata tra i vari Paesi oppure la mancanza di una copertura temporale.

1.3.3. Country Policy and institutional assessment (CPIA)

I *Country Policy and Institutional Assessments* (CPIA) sono pubblicati dalla Banca Mondiale. Questi indici valutano la qualità delle istituzioni e delle politiche di un Paese in base alla loro capacità di stimolare la crescita e la riduzione della povertà.

Inizialmente la Banca Mondiale aveva sviluppato una valutazione interna dei Paesi sulla base della loro politica dalla fine del 1970, tuttavia, queste valutazioni erano private. Nel 1998 i criteri sono stati ampliati per includere non solo problemi concernenti la politica, ma anche alle questioni istituzionali.

Nel 2005 si è deciso di rendere pubbliche tali informazioni, tuttavia, non è chiaro quali vantaggi possono derivare da tali indici, almeno in termini di analisi empirica. Il primo problema è che la divulgazione di queste informazioni si riferisce solo ai 76 Paesi appartenenti all'*International Development Association* (IDA), e non a tutti i membri della Banca Mondiale. Inoltre, i dati sono disponibili solo dal 2005. Infine, i cambiamenti nell'estensione della metodologia avvenuti nel 1998 necessari per comprendere i fattori istituzionali, lasciano dei dubbi sul reale utilizzo di questi dati nell'analisi empirica.

Gli indici sono formati aggregando sedici indicatori legati alla gestione macroeconomica, alle politiche strutturali, a quelle per l'uguaglianza e l'inclusione sociale e alla gestione del settore pubblico.

La letteratura sulle determinanti della crescita ha subito una significativa evoluzione nel corso degli ultimi cinquant'anni. Nel 1950 e 1960, è stato ampiamente sostenuto che nel lungo periodo la performance economica dipendeva da investimenti di capitale. Nel 1980, la letteratura comincia a sottolineare l'importanza di una buona politica economica caratterizzata da tariffe ridotte, opportuni tassi di cambio e basso inflazione. Nel 1990, si sottolinea che queste politiche avrebbero solo un impatto limitato in assenza di fondamentali riforme istituzionali.

In generale, questa valutazione ha evidenziato che il CPIA copre le caratteristiche della crescita sulle quali vi è relativo consenso in letteratura. Questi sono: le istituzioni e la *governance*, l'istruzione, la produttività, l'innovazione tecnologica, l'equità e la parità di opportunità¹⁰⁷.

Le istituzioni e la *governance* sono tra le principali caratteristiche della crescita. Nella letteratura le istituzioni si manifestano in vario modo; la tutela dei diritti di proprietà privata, l'esecutività del contratto, il funzionamento dello stato di diritto (compresa l'efficacia e la prevedibilità della magistratura, la percezione dell'incidenza del crimine), la qualità della burocrazia, della responsabilità del governo (compresa indipendenza dei media), e il grado di corruzione.

¹⁰⁷ In allegato la tabella 2.1 contiene gli elementi determinanti per una crescita sostenibile.

I dati esistenti sugli effetti di quasi tutti questi indicatori sulla crescita sono positivi. L'unica eccezione è la corruzione, dove parte della letteratura precedente (dalla metà del 1960 alla metà degli anni 1990) sostiene che la corruzione può avere un impatto positivo sulla crescita nei casi dove ci sono distorsioni politiche pre-esistenti come regolamenti ingombranti, nella quale la corruzione può aiutare l'efficienza e la crescita. Al contrario, tutta la letteratura dalla metà degli anni 1990 in poi ha rilevato che la corruzione ha un impatto negativo sulla crescita.

Gli indicatori relativi alle istituzioni e alla *governance* sono coperti in tre dei cinque indicatori di *governance*. Questi sono: i criteri sui diritti di proprietà e di *governance* basato su regole, la qualità della burocrazia, e la trasparenza, la responsabilità e la corruzione nel settore pubblico.

1.3.4. Governance Matters VI (WGI)

Gli indicatori di *Governance Matters VI (WGI)* sono pubblicati dalla Banca Mondiale e sono stati sviluppati da Kaufmann, Kraay e Mastruzzi nel 1999 (infatti, sono noti anche come indicatori KKZ).

La caratteristica principale di questo indicatore è che si tratta di un indicatore aggregato; infatti è composta da circa 25 diverse fonti di dati provenienti dal *Freedom House*, dal *Global Competitiveness Report*, ecc. Inizialmente i dati erano raccolti annualmente (1996-1997), e successivamente sono stati aggiornati ogni due anni. I 6 indicatori attribuiscono punteggi che vanno da -2,5 (minimo) a 2,5 (più alto). L'indicatore di efficacia del governo misura la competenza della burocrazia e la qualità dei servizi pubblici. Kaufmann, Kraay e Mastruzzi hanno adottato un approccio simile a quello dell'indice di corruzione, TI (*Perceptions Index*), tuttavia, hanno cercato di coprire una vasta gamma di indicatori di *governance*.

Questo indice è composto da sei indicatori di *governance* che copre 213 Paesi dal 1996:

1. *Voice and Accountability* (Democrazia);
2. *Political stability and absence of violence* (Stabilità politica e assenza di violenza);
3. *Governement Effectiveness* (Efficacia del governo);
4. *Regulation Quality* (Qualità della legislazione);
5. *Rule of Law*;

6. *Control of corruption* (Controllo della corruzione).

Per ciascuno di questi indicatori hanno utilizzare una metodologia statistica nota come *Unobserved Components Model* (UCM)¹⁰⁸ al fine di:

- (i) standardizzare i dati provenienti da diverse fonti molto diverse in unità comparabili;
- (ii) costruire un indicatore aggregato di *governance* come media ponderata;
- (iii) costruire dei margini di errore che riflettono l'inevitabile imprecisione nella misurazione di *governance*.

Tali indicatori sono basati su diverse centinaia di variabili ottenute da 31 diverse banche dati, nonché dalle percezioni di *governance* catturate da intervistati, organizzazioni non governative, fornitori di informazioni commerciali e organizzazioni del settore pubblico in tutto il mondo.

Le dimensioni di *governance* riguardano:

1. *Voice and accountability* (VA), misura con cui i cittadini di un Paese sono in grado di partecipare alla scelta del loro governo, così come la libertà di espressione, libertà di associazione e di supporto libero.

2. *Political stability and absence of violence* (PSAV), misura la percezione del rischio che il governo possa essere destabilizzato o rovesciato da mezzi incostituzionali o violenti, compresa la violenza politica e il terrorismo.

3. *Governement Effectiveness* (GE), misura la qualità dei servizi pubblici, la qualità del servizio civile e il grado di indipendenza da pressioni politiche, la qualità della elaborazione e dell'attuazione politica e la credibilità del governo.

4. *Regulation Quality* (RQ), misura la capacità del governo di formulare ed attuare sane politiche e normative che consentano di promuovere e sviluppare un settore.

5. *Rule of Law* (RL), valuta la fiducia degli agenti e il rispetto delle regole sociali, e in particolare misura la qualità dell'esecuzione del contratto, così come il rischio di criminalità e violenza.

¹⁰⁸ UCM scompone una serie temporale in trend, componente stagionale e cicli. UCM è un'alternativa ai modelli ARIMA e fornisce un approccio flessibile e formale a problemi di *smoothing* e di decomposizione.

6. *Control of corruption* (CC), misura come il potere pubblico viene esercitato per ottenere un guadagno privato. È doveroso sottolineare l'importanza di quest'ultimo indice (CC). La corruzione, infatti è uno dei fattori sociali più importanti dato che ha effetti sia sulle politiche di riduzione della povertà, sia sul processo di crescita economica. Molti studi empirici hanno dimostrato che esiste una relazione negativa tra reddito nazionale e corruzione.

Queste sei dimensioni di *governance* non dovrebbero essere pensate indipendenti l'una dall'altra. Si potrebbe ragionevolmente pensare, per esempio, che migliori meccanismi di responsabilità possono portare a meno corruzione, o che un governo più efficace può fornire una migliore regolamentazione, o che il rispetto dello Stato di diritto conduca a processi di selezione più equo e sostituzione di governi e meno abuso dei pubblici uffici per il guadagno privato. Alla luce di tali interrelazioni, non è molto sorprendente che queste sei misure di governo siano fortemente in correlazione positiva tra i Paesi.

Le fonti dei dati WGI riflettono le percezioni di un gruppo molto eterogeneo di partecipanti. Tra le diverse fonti troviamo: il rapporto sulla competitività globale del *World Economic Forum*, l'*Institute for Management Development's World Competitiveness Yearbook*, la *World Bank / EBRD's Business Environment and Enterprise Performance surveys*, il *Gallup World Poll*, il *Latinobarometro*, l'*Afrobarometro*, e l'*AmericasBarometer*. Un certo numero di fonti di dati è fornito da varie organizzazioni non governative, come ad esempio *Reporters sans frontières*, *Freedom House*, e la Fondazione *Bertelsmann*. Infine, un'importante categoria di fonti di dati è l'*Economist Intelligence Unit* e il *Global Insight*.

Tutte le variabili individuali sono state ricalcolate da zero a uno; i valori più alti indicano risultati migliori. Questi singoli indicatori possono essere utilizzati per effettuare confronti nel tempo e tra i Paesi, riconoscendo, tuttavia, che anche questi tipi di confronti sono soggetti a margini di errore.

Il vantaggio di questi indicatori è che, come gli indici ICRG, è possibile scegliere o una singola categoria, come ad esempio la *rule of law*, oppure è possibile combinarli in una variabile generica più istituzionale. Per esempio, Dollaro e Kraay (2003) e Rodrik e altri (2004) utilizzano l'indice di *rule of law*, mentre Easterly e Levine (2003) utilizzano tutte le sei categorie combinate in una sola. Inoltre, indipendentemente dal fatto che gli indicatori KKZ sono più precisi rispetto ad altri, questi indici sono diventati importanti, perché sono ormai utilizzati per specifiche decisioni politiche da parte dei governi, con particolare riguardo agli aiuti intesi come donazioni.

Nonostante il suo crescente utilizzo, ci sono due potenziali problemi che si presentano con l'utilizzo di questi indicatori KKZ. Il primo riguarda il tempo, ovvero si tratta di un indice di recente costruzione, e quindi non è adatto al momento per l'analisi delle serie temporali. La seconda è una critica che può essere mossa all'indice composito TI, ovvero i dati sui singoli indici possono influenzare gli indici aggregati che li contengono.

Entriamo ora nel dettaglio del metodo statistico utilizzato per realizzare l'indice. Per ciascuna delle sei componenti di *governance*, sopra definite, si assume che sia possibile scrivere il punteggio osservato del Paese j , sugli indicatori k , y_{jk} , come una funzione lineare della *governance* inosservata nel Paese j , g_j , e un termine di disturbo, ε_{jk} , come segue:

$$y_{jk} = \alpha_k + \beta_k(g_j + \varepsilon_{jk}) \quad (17)$$

dove α_k e β_k sono parametri che mappano la *governance* inosservata nel Paese j , nei dati osservati dai sorgenti k , y_{jk} . Si assume che g_j sia una variabile casuale normalmente distribuita con media zero e varianza uno. Ciò significa che l'unità del nostro indicatore di *governance* complessivo sarà anche quelle di una variabile casuale normale standard, cioè con media zero e deviazione standard unitaria, e che va circa da -2,5 a 2,5. I parametri α_k e β_k riflettono il fatto che diverse fonti utilizzano diverse unità di misura di *governance*. Per esempio, uno dei dati potrebbe misurare la percezione della corruzione in una scala da zero a tre, mentre un altro potrebbe farlo su una scala da uno a dieci. Queste differenze nella scelta esplicita e implicita di unità nei dati osservati da ogni sorgente vengono catturati dalle differenze tra le fonti dei parametri α_k e β_k .

Assumiamo che il termine di errore sia normalmente distribuito con media zero e una varianza che sia lo stesso in tutti i Paesi, ma si differenzia attraverso indicatori, cioè $V = [\varepsilon_{jk}] = \sigma_k^2$. Assumiamo, inoltre, che gli errori sono indipendenti tra fonti, cioè $E[\varepsilon_{jk}\varepsilon_{jm}] = 0$ per la fonte m diversa dalla fonte k .

Il termine d'errore ε_{jk} cattura due fonti di incertezza nel rapporto tra vero *governance* e gli indicatori osservati. In primo luogo, il particolare aspetto che la *governance* ricopre dall'indicatore k potrebbe essere imperfettamente misurato in ogni Paese, riflettendo sia gli errori di percezione da parte dei esperti (nel caso dei sondaggi di esperti), o variazione di campionamento (nel caso di indagini o di cittadini imprenditori). In secondo luogo, il rapporto tra il particolare concetto misurato con l'indicatore k e il corrispondente aspetto più ampio di *governance* può essere imperfetto. Entrambe queste fonti di incertezza si riflettono nella varianza del termine di errore, σ_k^2 .

Ottenute le stime dei parametri dei modelli, α_k , β_k e σ_k^2 possiamo ora costruire la stima della *governance* inosservata g_j condizionata a y_{jk} per ogni Paese. In particolare, il metodo *unobserved components model* ci permette di riassumere le nostre conoscenze sulla *governance* inosservata nel Paese j utilizzando la distribuzione di g_j condizionata ai dati y_{jk} . questa distribuzione è normale con la seguente media:

$$E[g_j|y_{j1}, \dots, y_{jK}] = \sum_{k=1}^K w_k \frac{y_{jk} - \alpha_k}{\beta_k} \quad (18)$$

Usiamo questo media condizionata come la nostra stima di governo. Essa è semplicemente una media ponderata dei punteggi adattati per ogni Paese, $\frac{y_{jk} - \alpha_k}{\beta_k}$.

I pesi assegnati a ciascuna fonte k sono ottenuti da $w_k = \frac{\sigma_k^{-2}}{1 + \sum_{k=1}^K \sigma_k^{-2}}$ e sono tanto maggiori quanto minore è la varianza del termine di errore della fonte. In altre parole, le fonti che forniscono un segnale più informativo di governo ricevono maggiore peso.

L'osservazione cruciale è che vi sono incertezze circa questa stima di *governance*. Questa incertezza è catturata dalla deviazione standard della distribuzione di *governance* condizionata ai dati osservati:

$$SD[g_j|y_{j1}, \dots, y_{jK}] = \left(1 + \sum_{k=1}^K \sigma_k^{-2}\right)^{-\frac{1}{2}} \quad (19)$$

Questo numero rappresenta lo *standard error* della nostra stima di governo di ciascun Paese. Questi errori standard sono essenziali per la corretta interpretazione delle nostre stime di governo, in quanto catturano l'intrinseca incertezza della misura di *governance*.

La presenza di margini di errore nelle stime di governo non è una conseguenza dell'utilizzo di misure soggettive di *governance*, piuttosto riflettono semplicemente la realtà che i dati disponibili sono approssimazioni imperfette di ciò che vogliamo studiare. Il vantaggio nell'utilizzo di questo indicatore è che gli autori hanno riconosciuto esplicitamente questa imprecisione e i margini di errore sono segnalati in modo tale da considerarla quando si esegue il confronto tra Paesi e nel tempo.

Una caratteristica importante circa la scelta delle unità di *governance* è che gli autori hanno assunto che la media mondiale è la stessa in ogni anno. Mentre gli indicatori possono essere significativamente utilizzati per confrontare le posizioni relative dei Paesi in un dato anno, e le loro posizioni relative nel tempo, non sono informativi sul trend in media globale. Anche se a prima vista questo può sembrare restrittivo, esaminando la serie storica delle singole fonti, gli autori hanno notato che c'è una piccola evidenza sul trend temporale in media globale delle singole fonti. Come risultato, la scelta dell'unità per la *governance* che fissa la media mondiale unica in ogni periodo non appare irragionevole. Inoltre, ciò implica che cambiamenti nelle posizioni relative dei Paesi è improbabili che siano molto diversi da variazioni nel tempo delle posizioni assolute dei Paesi. E, infine, l'ipotesi che fissa la media globale uguale a zero non impedisce l'analisi delle tendenze nel tempo le medie regionali o di un altro gruppo di Paesi.

1.4. Indicatori di governance di seconda generazione

La maggior parte degli indicatori di prima generazione, quali l'ICRG o gli indici TI, hanno due proprietà fondamentali che limitano la loro rilevanza per gli sforzi di riforma del settore pubblico: essi misurano le prestazioni relative esclusivamente al governo ma non ai processi, e tipicamente misurano le performance in modo molto ampio, piuttosto che tentare di caratterizzare le dimensioni specifiche di performance. Per esempio, gli indicatori di corruzione in genere non fanno distinzione tra la corruzione burocratica, legislativa o giudiziaria, né tra "grande" e "piccola" corruzione, né tra le varie agenzie governative. Questa proprietà limita la loro utilità nel tentativo di individuare riforme che potrebbero ridurre la corruzione. L'ampiezza degli indicatori di *governance* di prima generazione crea così un problema tecnico: è difficile o impossibile dedurre implicazioni politiche specifiche da questi indicatori. Poiché la maggior parte di questi ampi indicatori è prodotta da imprese for-profit o ONG con sede in Paesi sviluppati, attraverso processi non trasparenti, e non accompagnati da indicazioni circa la natura o la fonte delle carenze percepite a livello di *governance*, possono essere facilmente liquidati come inutili o addirittura distorti.

Lo sviluppo degli indicatori di prima generazione è necessario, tuttavia, per consentire un'indagine della ricerca più dettagliata, e nel guidare gli sforzi concreti di riforma. Indicatori di massima per la qualità della *governance*, come la ICRG o le valutazioni di TI, sono stati preziosi nel richiamare l'attenzione sul ruolo cruciale di una buona *governance* per lo sviluppo, e, in generale, per la necessità di una riforma del settore pubblico. Essi hanno due proprietà fondamentali: essi misurano solo le prestazioni ma non i processi di governo, e misurano le performance dei Paesi in modo molto ampio, piuttosto che tentare di caratterizzare prestazioni

specifiche. Per esempio, gli indicatori di corruzione in genere non fanno distinzione tra la corruzione burocratica, legislativa o giudiziaria, né tra “grande” e “piccola” corruzione, né tra le varie agenzie governative. Questa proprietà limita la loro utilità nel tentativo di individuare riforme che potrebbero ridurre la corruzione.

C'è quindi una evidente necessità di una serie di indicatori di seconda generazione. Questi ultimi si differenziano rispetto agli indicatori di prima generazione per una maggiore specificità nel misurare le prestazioni, una maggiore trasparenza e replicabilità nella loro costruzione, e per una maggiore attenzione alla misurazione dei processi o istituzioni governative, e non solo alle prestazioni. Misure di specifici processi o di istituzioni governative sono essenziali per testare le ipotesi riguardanti l'efficacia dei programmi di riforma del settore pubblico particolare. Misure più specifiche di prestazione, come nel caso degli indicatori di seconda generazione, sono necessari per facilitare validi test empirici sugli effetti dei vari processi di governo e istituzioni.

Questi indicatori di governance cosiddetti di seconda generazione sono emersi dal lavoro condotto dalla *World Bank*, in collaborazione con il *Development Assistance Committee* (DAC) dell'OECD e con il Dipartimento per lo Sviluppo Internazionale del Regno Unito. L'obiettivo generale per questi indicatori è che possono essere utilizzati da governi di tutto il mondo per valutare formalmente i loro progressi in diverse aree chiave della *governance*. Knack et altri (2003) ha individuato i seguenti criteri che devono soddisfare tali indicatori:

1. devono essere generati attraverso un processo trasparente, e le fonti di dati devono essere politicamente accettabili per i governi (gli indicatori proposti devono essere replicabili attraverso un processo ben documentato; inoltre, i dati dovrebbero provenire da fonti che sono politicamente accettabili);
2. dovrebbero essere disponibili in molti Paesi e nel tempo (la copertura nazionale è necessaria per testare le relazioni tra gli indicatori e i risultati ottenuti. Si spera che dovrebbe essere in atto una procedura istituzionalizzata o che può ragionevolmente dovrebbe essere impostata per raccogliere dati sugli indicatori proposti in futuro.);
3. devono essere di alta qualità e precisione; (gli indicatori devono essere misurati in modo coerente in tutti i Paesi, e valori dovrebbero riflettere ciò che l'indicatore pretende di misurare.)

4. dovrebbero essere relativamente specifici in quello che stanno cercando di misurare (gli indicatori devono misurare un particolare insieme di istituzioni di governo o un output definito, e non deve essere indebitamente influenzato da forze esogene rispetto a quello che il governo sta cercando di catturare).

Misure di determinati processi o misure di istituzioni governative sono essenziali per testare le ipotesi riguardanti l'efficacia dei programmi di riforma del settore pubblico (come ad esempio un aumento dei salari del pubblico impiego). Misure più specifiche di prestazione sono necessarie per facilitare validi test empirici sugli effetti dei vari processi di governo e delle istituzioni.

Anche se ancora non del tutto individuati, sono stati identificati un numero di indicatori di performance che ritengono soddisfare (almeno in parte) il criteri di cui sopra:

- volatilità di bilancio
- fonte di volatilità delle entrate ;
- nontratto di denaro intensiva;
- numero di imprese indipendenti e procedure di avviamento;
- numero di azioni legali indipendenti per sfrattare gli inquilini;
- numero di azioni legali indipendenti, per raccogliere il debito ritardo;
- tempo di attesa per una linea telefonica;
- imprevedibilità politica;
- sistema giudiziario prevedibile;
- criminalità e furti come ostacoli alla conduzione degli affari;
- applicazione dei diritti di proprietà;
- rispetto per i dipendenti pubblici;
- percezione che il pubblico di corruzione nel servizio pubblico;
- percentuale della popolazione paura della criminalità;

- percentuale di popolazione che esprime la fiducia nella capacità dello Stato di proteggere loro dalla criminalità;
- qualità del servizio offerto;
- frequenza delle interruzioni di alimentazione.

Uno dei principali problemi qui è che le misure che hanno un'adeguata copertura temporale sono anche quelli che mancano di specificità, mentre quelli che sono maggiormente specifici sono quelli che non dispongono di una copertura temporale adeguata. Questo trade-off, purtroppo, è un problema difficile da risolvere poiché l'indagine di questioni attinenti alla *governance* è un fenomeno abbastanza recente. Se si è disposti ad accettare la perdita di specificità, al fine di ottenere una certa idea sull'influenza causale di istituzioni su un arco di tempo più lungo, allora l'uso di questi tipi di indicatori può dare indicazioni utili. Sarebbe estremamente importante, tuttavia, per la ricerca evidenziare i limiti di questo approccio.

2. Misure di libertà economica

La libertà economica può genericamente definirsi come l'assenza di ogni tipo di vincolo alla produzione, alla distribuzione o al consumo di beni e servizi nonché l'assoluta assenza di ogni tipo di coercizione al di là dei limiti necessari agli individui per preservare la libertà stessa.

Determinati beni, in altre parole quei beni che gli economisti chiamano "beni pubblici", possono essere forniti in modo più efficiente da parte del governo che dai privati. Tuttavia quando l'azione di governo si eleva oltre il livello minimo necessario, può diventare corrosiva per la libertà e quella a essere principalmente colpita è, spesso, la libertà economica. Nel corso della storia, i governi hanno imposto una vasta gamma di vincoli per l'attività economica, spesso in nome della parità. Vincolare la scelta economica distorce e diminuisce la produzione, la distribuzione e il consumo di beni e servizi.

Questa sezione è dedicata ai due principali indicatori di libertà economica: l'*Index of Economic Freedom* (IEF) e l'*Economic Freedom World Index* (EFW)

2.1. Index of economic freedom (IEF)

L'*Index of economic freedom* (IEF) è da considerarsi globale, sia perché ha una copertura mondiale di Paesi (183 Paesi), sia perché tiene conto di dieci aspetti fondamentali insiti nella libertà economica che valutano lo Stato di diritto di ogni Paese, l'apertura, e la competitività.

Alcuni aspetti della libertà economica sono di natura esterna, come ad esempio misurare il grado di apertura di un'economia di investimento a livello globale. La maggior parte degli aspetti di seguito considerati sono di natura interna, infatti essi valutano la libertà degli individui di utilizzare il loro lavoro senza vincoli o interferenze da parte del governo. Ognuno di questi dieci aspetti risulta fondamentale per lo sviluppo del benessere personale e nazionale; il diritto fondamentale di proprietà, per esempio, è stato riconosciuto per secoli dai grandi filosofi della libertà, come Locke e Montesquieu, come fondamento di un popolo libero. Nel corso del tempo, gli studiosi hanno riconosciuto molti altri pilastri della libertà economica: il libero scambio, la stabilità della moneta, l'accesso ai finanziamenti, il controllo della spesa pubblica e una fiscalità ridotta. I dieci elementi che costituiscono l'indice di libertà economiche sono:

1. libertà imprenditoriale;
2. libertà di commercio;
3. libertà monetaria;
4. libertà dal governo;
5. libertà fiscale;
6. spesa pubblica;
7. libertà d'investimento;
8. libertà finanziaria;
9. libertà dalla corruzione;
10. libertà del mercato del lavoro.

Ciascuna delle libertà è misurata singolarmente su una scala da 0 a 100. Il punteggio complessivo di un Paese è una semplice media dei suoi punteggi sui dieci elementi che costituiscono l'indice di libertà economica. Di seguito analizzeremo questi elementi singolarmente.

2.1.1. Libertà di impresa

La libertà imprenditoriale consiste nel diritto di un individuo di realizzare e gestire la propria impresa senza interferenze da parte dello Stato. Molti regolamenti ostacolano la produttività e la redditività inibendo l'imprenditorialità è il caso ad esempio delle licenze per le nuove imprese.

In alcuni Paesi, così come molti stati degli Stati Uniti, la procedura per ottenere una licenza commerciale può essere semplice con un costo minimo. A Hong Kong, per esempio, l'ottenimento di una licenza commerciale richiede la compilazione di un modulo unico, e il processo può essere completato in poche ore. In altre economie, come l'India e parti del Sud America, il processo per ottenere una licenza commerciale può richiedere molto più tempo.

La libertà imprenditoriale è una misura quantitativa della capacità di avviare, gestire e chiudere un'attività e rappresenta l'efficienza del governo nel processo di regolamentazione. Il punteggio alla libertà imprenditoriale per ogni Paese è un numero compreso tra 0 e 100; con 100 si indica una maggiore libertà di business. Il punteggio si basa su dieci elementi e hanno tutti lo stesso peso (dati sono relativi allo studio "*Doing Business*" della Banca Mondiale):

1. avvio di una impresa (numero delle procedure aziendali);
2. avvio di una impresa - tempo (giorni);
3. Avvio di una impresa - costo d'affari (% del reddito pro-capite);
4. Avvio di una impresa - capitale minimo (% del reddito pro-capite);
5. Ottenere una licenza - procedure (numero);
6. Ottenere una licenza - tempo (giorni);
7. Ottenere un costo di licenza (in % del reddito pro-capite);
8. Chiusura di una impresa - tempo (anni);
9. Chiusura di una impresa - costo d'affari (% del patrimonio);
10. Chiusura di una impresa - tasso di recupero (centesimi di dollaro).

Ognuno di questi elementi viene convertito in una scala da 0 a 100, dopo viene calcolata la media dei valori convertiti. Il risultato rappresenta il punteggio di libertà imprenditoriale.

2.1.2. Libertà di mercato

La libertà di scambio riflette l'apertura di un'economia per ciò che riguarda l'importazione di beni e servizi da tutto il mondo e la capacità del cittadino di interagire liberamente come acquirente o venditore nel mercato internazionale. Restrizioni commerciali possono manifestarsi sotto forma di tariffe, tasse di esportazione, le quote del commercio, o un divieto di commercio. Tuttavia, le restrizioni commerciali appaiono anche in modi più sottili, in particolare sotto forma di barriere normative. Il grado con cui il governo ostacola il libero flusso del commercio estero ha un impatto diretto sulla capacità degli individui di perseguire i loro obiettivi economici e massimizzare la loro produttività e il loro benessere.

La libertà di scambio è una misura composita di assenza di barriere tariffarie e non tariffarie che colpiscono le importazioni e le esportazioni di beni e servizi. Il punteggio si basa su due fattori:

1. il tasso ponderato su base commerciale della tariffa media;
2. barriere non tariffarie (NTB).

2.1.3. Fisco

La libertà fiscale è una misura diretta della misura in cui gli individui e le imprese sono autorizzate dal governo a mantenere e controllare il loro reddito e della ricchezza per il proprio beneficio. Un governo può imporre oneri fiscali per l'attività economica attraverso l'imposizione fiscale, ma anche lo fa in modo che quando si incorre in debito che in ultima analisi, deve essere pagato attraverso le tasse. L'aliquota fiscale marginale affrontare un individuo è, in effetti, taglio del governo del profitto dalla sua prossima unità di lavoro o di impegno in una nuova avventura imprenditoriale; ciò che rimane dopo che la tassa viene sottratto è la ricompensa reale dell'individuo per lo sforzo. Il taglio più alto del governo, il più basso premio individuale e il basso l'incentivo a intraprendere il lavoro a tutti. Aliquote fiscali più elevate interferiscono con la capacità degli individui e delle imprese di perseguire i propri obiettivi nel mercato e ridurre, in media, la loro disponibilità a lavorare o investire. Mentre individuali e aziendali aliquote dell'imposta sul reddito sono importanti per la libertà economica, non sono una misura globale della pressione fiscale. I governi impongono molte altre imposte indirette, comprese quelle di personale, le vendite, e le accise, le tariffe e l'imposta sul valore aggiunto (IVA). Nell'*Index of Economic Freedom*, l'onere di tali imposte viene catturato attraverso la misurazione della pressione fiscale generale da tutte le forme di tassazione in percentuale del PIL totale.

La libertà fiscale è una misura del carico fiscale imposto dal governo. Esso comprende sia l'onere fiscale diretto in termini di aliquote fiscali sui redditi individuali e aziendali sia l'ammontare complessivo del gettito fiscale in percentuale del PIL. Pertanto, la componente libertà fiscale è composto da tre fattori quantitativi:

1. l'aliquota fiscale sul reddito individuale superiore;
2. l'aliquota d'imposta sul reddito delle società top;
3. il gettito totale in percentuale del PIL.

2.1.4. Spesa pubblica

L'onere della spesa pubblica è una questione centrale nella libertà economica. Alcuni tipi di spesa pubblica, quali la fornitura di infrastrutture o di finanziamento della ricerca o anche il miglioramento del capitale umano, può essere pensato come investimenti.

Tutte le tipologie di spesa pubblica che deve essere finanziata attraverso una tassazione superiore, tuttavia, comporta un costo opportunità pari al valore del consumo privato o di investimento che sarebbe avvenuto se le risorse coinvolte fossero state lasciate nel settore privato. In altre parole, la spesa pubblica eccessiva corre un grande rischio di consumo di spiazzamento privati, in modo da contrastare le scelte degli individui. Ancora peggio, l'isolamento di un governo di disciplina di mercato spesso porta a inefficienza, la burocrazia, minore produttività, e dei rifiuti. In particolare, l'appetito del governo per le risorse private colpisce sia la libertà economica e duratura crescita economica. Anche se una economia raggiunge rapida crescita attraverso la spesa pubblica pesanti, come l'espansione economica tende ad essere solo di breve durata e provoca danni a lungo termine per il potenziale di crescita di un Paese, intaccando la libertà economica.

2.1.5. Moneta

La libertà monetaria, che si riflette in una moneta stabile e prezzi determinati dal mercato, è quello di una economia che la libertà di parola è per la democrazia. Le persone libere hanno bisogno di una moneta stabile e affidabile come un mezzo di scambio, unità di conto e riserva di valore. Senza libertà monetaria, è difficile creare valore a lungo termine o di accumulare capitale. Il valore della valuta di un Paese è controllata in gran parte dalla politica monetaria del suo governo. Con una politica monetaria che si sforza di combattere l'inflazione, mantenere la stabilità dei prezzi, e preservare la ricchezza della nazione, le persone possono contare su prezzi di mercato per il

prossimo futuro. Una politica inflazionistica, al contrario, confisca della ricchezza come una tassa invisibile e distorce anche i prezzi e fa lievitare il costo di fare business.

Non esiste una teoria unica accettata, la giusta politica monetaria per una società libera. Vi è anche ora diffusa consapevolezza che il controllo dei prezzi di mercato e l'efficienza corrotto portare a carenze o eccedenze.

Libertà monetaria combina una misura della stabilità dei prezzi con una valutazione di controllo dei prezzi. Sia i controlli dell'inflazione sia quelli sui prezzi falsano l'attività di mercato. La stabilità dei prezzi senza intervento microeconomico è la situazione ideale per il mercato libero. Il punteggio per il fattore di libertà monetaria si basa su due elementi:

1. il tasso d'inflazione medio ponderato per i più recenti anni (ultimi tre anni);
2. il controllo dei prezzi.

2.1.6. Investimenti

Un ambiente caratterizzato da libertà per gli investimenti offre la massima opportunità imprenditoriale e incentiva l'attività economica, aumenta la produttività e la creazione di posti di lavoro. I vantaggi di tale libertà non sono rivolti solo alle singole imprese che corrono il rischio imprenditoriale, in attesa di una maggiore redditività, ma anche per la società nel suo complesso. Un quadro d'investimento efficace sarà caratterizzato da trasparenza ed equità, supporta tutti i tipi di imprese, piuttosto che solo grandi aziende o di importanza strategica, e incoraggia piuttosto che scoraggiare l'innovazione e la concorrenza. Le restrizioni ai movimenti di capitali, sia nazionali sia internazionali, minano l'efficiente allocazione delle risorse e riducono la produttività, distorcendo il processo decisionale economico.

In un ambiente in cui gli individui e le aziende sono libere di scegliere dove e come investire, il capitale sarà portato al suo migliore utilizzo. L'azione dello Stato per reindirizzare il flusso di capitale è una imposizione alla libertà. Le restrizioni di investimento imposte da un Paese implicano un minore livello di attività imprenditoriale.

2.1.7. Finanza

Un sistema trasparente e aperto finanziariamente assicura equità di accesso ai finanziamenti e promuove lo spirito imprenditoriale. Un ambiente bancario aperto incoraggia la concorrenza a

fornire le più efficienti intermediazioni finanziarie tra famiglie e imprese e tra investitori e imprenditori.

Il ruolo centrale svolto dalle banche, sempre più spesso, è stato integrato da altri servizi finanziari, che offrono strumenti alternativi per la raccolta di capitali o di diversificazione del rischio. Come per il sistema bancario, il ruolo utile per il governo nel regolare queste istituzioni consiste nel garantire la trasparenza, la divulgazione di attività, passività, e rischi garantendo l'integrità. La regolamentazione bancaria e finanziaria da parte dello Stato che va oltre la garanzia di trasparenza e di onestà nei mercati finanziari possono ostacolare l'efficienza, aumentare i costi di finanziamento dell'attività imprenditoriale, e limitare la concorrenza.

2.1.8. Diritti di proprietà

La possibilità di accumulare proprietà privata e ricchezza è intesa come una forza centrale motivante per i lavoratori e gli investitori in un'economia di mercato. Il riconoscimento dei diritti di proprietà privata, con le regole di diritto sufficiente a proteggerli, è una caratteristica essenziale di un'economia di mercato pienamente funzionante. I diritti di proprietà danno ai cittadini la fiducia per intraprendere l'attività imprenditoriale, salvare il loro reddito, e fare piani a lungo termine perché sanno che il loro reddito, il risparmio, e la proprietà (sia reale sia intellettuale) sono al sicuro da esproprio ingiusto o furto. La tutela della proprietà privata richiede un sistema efficace che è disponibile a tutti, equamente e senza discriminazioni. L'indipendenza, la trasparenza e l'efficacia del sistema giudiziario hanno dimostrato di essere determinanti delle prospettive di crescita economica di un Paese. Tale sistema è inoltre fondamentale per il mantenimento della pace e la sicurezza e la tutela dei diritti umani. Un aspetto fondamentale della protezione dei diritti di proprietà è l'applicazione dei contratti. L'impegno volontario degli obblighi contrattuali, è il fondamento del sistema di mercato e la base per la specializzazione economica.

2.1.9. Corruzione

La corruzione è definita come disonestà o decomposizione. Nel contesto della *governance*, può essere definita come la mancanza di integrità del sistema, una distorsione con cui gli individui sono in grado di guadagnare personalmente a scapito del tutto. La corruzione politica si manifesta in molte forme, come corruzione, concussione, nepotismo, clientelismo, clientelismo, appropriazione indebita, e, più comunemente, concussione, secondo cui i funzionari pubblici rubano o ottengono profitto illecitamente da fondi pubblici. La corruzione può infettare tutte le parti di una economia, c'è una relazione diretta tra la portata della regolamentazione del governo o di intervento pubblico in altre attività economiche e la quantità di corruzione. Quasi tutte le norme governative possono

fornire l'occasione per corruzione o concussione. Inoltre, un regolamento governativo o di restrizione in un settore può creare un mercato informale. Ad esempio, un Paese con forti barriere al commercio si possono prevedere leggi che proteggono il mercato interno e prevenire l'importazione di merci straniere, ma queste barriere tendono a creare incentivi per il contrabbando e un mercato nero per i prodotti limitati. La trasparenza è l'arma migliore contro la corruzione. La trasparenza nelle procedure di regolamentazione e nei processi possono promuovere un trattamento equo e una maggiore efficienza di regolamentazione e di velocità.

2.1.10. Lavoro

La capacità dei singoli di lavorare tanto quanto vogliono e dove vogliono è una componente fondamentale della libertà economica. Per lo stesso motivo, la capacità delle imprese di contrarre liberamente contratti di lavoro e licenziare i lavoratori in esubero quando non sono più necessari è un meccanismo essenziale per migliorare la produttività e sostenere la crescita economica globale. Questo vale sia nel mercato del lavoro sia nel mercato dei beni. I regolamenti governativi possono prendere una varietà di forme, inclusi i controlli dei salari, le restrizioni sulle assunzioni e sui licenziamenti, e altre restrizioni. In molti Paesi, i sindacati giocano un ruolo importante nel regolare la libertà del lavoro e, a seconda della natura della loro attività, può essere sia una forza per una maggiore libertà o un impedimento per l'efficiente funzionamento dei mercati del lavoro. In generale, maggiore è il grado di libertà del lavoro, minore sarà il tasso di disoccupazione in una economia.

2.2. Economic Freedom World Index (EFW)

Un'altra misura aggregata utilizzata è l'*Economic Freedom World Index* (EFW) del *Fraser Institute* sviluppato da Gwartney et al (1996). Questi sono gli indici più comunemente usati, perché hanno una componente temporale più lunga rispetto ai più recenti indici infatti i dati risalgono a intervalli temporali di 5 anni dal 1970, è possibile quindi effettuare inferenze causali (Dawson 2003; Farr et al 1998). L'EFW combina una serie di categorie e tendono a misurare diversi aspetti della libertà economica, tra cui:

- le dimensioni del governo (*Size of government*);
- la struttura dell'economia e l'utilizzo dei mercati (*Structure of the economy and use of markets*);
- la politica monetaria e stabilità dei prezzi (*Monetary policy and price stability*);

- la libertà di usare valute alternative (*Freedom to use alternative currencies*);
- la struttura giuridica e i diritti di proprietà (*Legal structure and property rights*);
- la libertà di commercio con gli stranieri (*Freedom to trade with foreigners*),
- la libertà di scambio nei mercati dei capitali e finanziari (*Freedom of exchange in capital and financial markets*).

Uno dei problemi di questo indice, però, è che esso combina misure di *governance* (come la struttura giuridica e i diritti di proprietà) con le variabili che potrebbe essere etichettate come risultati, o le politiche derivanti dalla qualità delle istituzioni, come la politica monetaria e la stabilità dei prezzi, e la libertà di utilizzare valute alternative. Questo non rende necessariamente un indicatore di scarsa libertà economica, ma lo rende un indicatore relativamente povero di *governance*. Questo è particolarmente rilevante se si vuole utilizzare le variabili di analisi, come il commercio, perché le libertà commerciali sono incluse nell'indice. Ancora più importante, tuttavia, è il fatto che la componente principale relativa alla *governance* (struttura giuridica e sicurezza dei diritti di proprietà) mette insieme vari dati ottenuti da parte del *Global Competitiveness Report*, e quindi è realmente disponibile soltanto dal 1995 in poi. Hanno poi ricavato i punteggi fino ad arrivare al 1970. Questa tecnica, tuttavia, è piena di problemi, e i ricercatori devono fare molta attenzione nell'utilizzo di questa specifica misura dei diritti di proprietà.

L'indice EFW misura il grado di libertà economica presente in cinque grandi aree:

- dimensioni del Governo: spese, tasse e le imprese (area 1);
- struttura giuridica e la sicurezza dei diritti di proprietà (area 2);
- moneta solida (area 3);
- libertà di commercio con gli stranieri (area 4);
- regolamentazione del credito, del lavoro e del Business (area 5).

Ciascuna delle cinque aree principali è costituita da ventuno componenti, molti dei quali sono essi stessi costituiti da diversi sottocomponenti. Ogni componente e sottocomponente è

collocato su una scala che va da zero a dieci che riflette la distribuzione dei dati sottostanti¹⁰⁹. I componenti all'interno di ciascuna delle cinque aree, vengono calcolati come la media; a sua volta, il rating di sintesi è semplicemente la media dei cinque rating. Nei paragrafi successivi analizzo brevemente i componenti incorporati in ciascuna delle le cinque aree di interesse nonché il loro rapporto con la libertà economica.

2.2.1. Size of government

La prima area fa riferimento alla dimensione del governo. Essa indica la misura in cui i Paesi si affidano alle singole scelte dei mercati, piuttosto che al processo politico per allocare risorse, beni e servizi.

I quattro componenti che costituiscono la prima area sono: il consumo generale della spesa pubblica in percentuale del consumo totale; i trasferimenti e i sussidi in percentuale del PIL; le imprese pubbliche e gli investimenti in percentuale del PIL; il tasso fiscale marginale (e soglia di reddito a cui si applica).

Quando la spesa pubblica aumenta in relazione alla spesa da parte di individui, delle famiglie, e delle imprese, il processo decisionale del governo viene sostituito da scelte personali e la libertà economica è ridotta. I primi due componenti (il consumo generale, i trasferimenti e i sussidi) cercano di risolvere questo problema; inoltre questi sono indicatori di dimensione del governo. Quando il consumo di governo è una quota maggiore del totale, la scelta politica si sostituisce in scelta privata. Allo stesso modo, quando l'imposta dei governi grava su alcune persone al fine di fornire il trasferimento ad altri, questo riduce la libertà degli individui di mantenere quello che guadagnano. Quindi, maggiore è la quota di trasferimenti e sovvenzioni in una economia, minore è la libertà economica.

Gli economisti parlano spesso delle funzioni protettive e produttive del governo. La funzione protettiva coinvolge la protezione dei cittadini e le loro proprietà contro gli aggressori. Essa comprende la fornitura di difesa nazionale, la protezione della polizia, e un sistema di giustizia. La funzione produttiva comporta la fornitura di un insieme limitato di beni pubblici come la qualità ambientale o il controllo delle inondazioni che sono difficili da fornire attraverso mercati. I Paesi ad alto reddito destinano attualmente solo circa il 10-15% del PIL su questi le attività.

¹⁰⁹ Per informazioni dettagliate sui dati grezzi alla base delle componenti oggettive dell'indice e su come sono stati trasformati da zero a dieci, vedi appendice al capitolo 1 del Gwartney e Lawson (2001).

La terza componente (le imprese pubbliche e gli investimenti) in questo settore indica la misura in cui i Paesi usano le imprese private piuttosto che pubbliche per la produzione di beni e servizi. Le imprese pubbliche sono regolate da norme diverse rispetto alle imprese private. Esse spesso operano, inoltre, in mercati protetti. Così, la libertà economica è ridotta se le imprese pubbliche producono la maggior parte dell'output totale.

Il quarto componente (il tasso fiscale marginale) si basa sul tasso fiscale marginale sul reddito e sulla soglia di reddito a cui si applica. Elevate aliquote fiscali marginali negano agli individui i frutti del loro lavoro e spesso si tratta di un onere che è, per molti cittadini, nettamente superiore rispetto ai ricavi trasferiti al governo. Così, la spesa pubblica (e i ricavi) si sottovaluta il costo del governo e la conseguente perdita di libertà economica.

Nel loro insieme, i quattro componenti misurano il grado di dipendenza di un Paese sulle scelte individuali e dei mercati, piuttosto che i bilanci pubblici e le decisioni politiche. Pertanto, i Paesi con bassi livelli di spesa pubblica in termini di percentuale sul totale, con un settore imprenditoriale più piccolo e con più basse aliquote fiscali marginali guadagnano una più alta valutazione in questo settore.

2.2.2. Legal structure and property rights

La tutela delle persone e delle loro proprietà legittimamente acquisite è un elemento centrale sia per la libertà economica sia per una società civile. Anzi, è la funzione più importante di governo. La seconda area che costituisce l'*Economic Freedom World Index* si concentra su questo tema. Gli elementi chiave di un sistema giuridico coerente con la libertà economica sono: lo stato di diritto, la sicurezza dei diritti di proprietà, l'indipendenza della magistratura, e l'imparzialità del sistema giudiziario. Il fallimento del sistema legale di un Paese di provvedere alla sicurezza dei diritti di proprietà, all'applicazione dei contratti, minerà il funzionamento di un sistema di scambio di mercato. Se gli individui e le imprese mancano di fiducia che i contratti saranno applicati e i frutti dei loro sforzi produttivi protetti, il loro incentivo ad impegnarsi in attività produttiva saranno erosi.

I componenti che indicano la forza del sistema giuridico e la sicurezza dei diritti di proprietà sono state assemblate da due fonti: l'*International Country Risk Guide* e il *Global Competitiveness Report*. La prima componente (indipendenza giudiziaria) identifica le differenze cross-country circa l'indipendenza della magistratura dalla manipolazione da parte del ramo esecutivo e legislativo del governo. La seconda componente (imparzialità della corte) si concentra, insieme alla componente relativa alla imparzialità del sistema giuridico, sull'imparzialità del sistema giudiziario

nell'osservanza della legge. La componente relativa all'interferenza militare fornisce la prova sul potenziale pericolo che gli interventi dei militari potrebbero comportare per lo Stato di diritto. La protezione della proprietà intellettuale, misura il grado di protezione del sistema giuridico sui diritti di proprietà intellettuale. Nel 1999, le prime tre componenti (indipendenza giuridica, imparzialità della corte e protezione alla proprietà intellettuale) erano disponibili solo per 58 Paesi ed erano pubblicati dal *Global Competitiveness Report*, mentre le ultime due componenti (interferenza militare nella vita politica e imparzialità del sistema legale) dall'*International Country Risk Guide* ed era disponibile per 112 Paesi (dati completi solo per 58 Paesi). Le valutazioni sono calcolate come la media dei cinque componenti.

2.2.3. Access to sound money

Il denaro facilita gli scambi. L'assenza di moneta reale mina i guadagni dal commercio. L'inflazione è un fenomeno monetario. Elevati tassi di crescita monetaria invariabilmente portano all'inflazione. Allo stesso modo, quando il tasso di inflazione aumenta, tende anche a diventare più volatile. Tassi elevati e volatili di inflazione implicano una distorsione dei prezzi relativi, modificando i termini fondamentali dei contratti a lungo termine, e rendono praticamente impossibile per gli individui e le aziende pianificare il futuro. Ci sono quattro componenti che costituiscono l'indice EFW in tema di moneta: la crescita media annua dell'offerta di moneta negli ultimi cinque anni meno la crescita media annua del PIL reale negli ultimi dieci anni; la deviazione standard di inflazione annuale negli ultimi cinque anni; l'inflazione annua per l'anno più recente; la libertà dei cittadini ai propri conti in valuta estera bancari svizzeri e stranieri.

I primi tre sono progettati per misurare la coerenza della politica monetaria (o delle istituzioni) con stabilità dei prezzi a lungo termine. L'ultimo componente (la libertà dei cittadini ai propri conti in valuta estera bancari svizzeri e stranieri) è stato progettato per misurare la facilità con cui altre valute possono essere utilizzate tramite conti bancari nazionali ed esteri. Per ottenere un punteggio alto in questo settore, un Paese deve seguire le politiche e adottare le istituzioni che portano a bassi (e stabile) tassi di inflazione ed evitare norme che limitano l'uso di valute alternative.

2.2.4. Freedom to trade with foreigners

La libertà di scambio attraverso i confini nazionali è un elemento chiave di libertà economica. La stragrande maggioranza dei nostri beni e dei servizi attuali sono prodotti all'estero. Naturalmente, lo scambio è una somma positiva di attività. Ottenere partner commerciali e la ricerca del guadagno

fornisce la motivazione per lo scambio. Così, la libertà di scambiare con gli stranieri contribuisce in modo sostanziale ai nostri standard di vita moderni.

Rispondendo alle critiche protezionistiche, i Paesi hanno adottato una vasta gamma di restrizioni che limitino le transazioni internazionali. Le tariffe e le quote sono evidenti esempi di blocchi che limitano il commercio internazionale.

Gli elementi che costituiscono la libertà di commercio con l'estero sono: le imposte sul commercio internazionale (Entrate dalle tasse sul commercio internazionale come percentuale delle esportazioni e importazioni; tasso medio di tariffa; deviazione standard delle tariffe), le barriere commerciali; la regolamentazione (l'effetto combinato dei dazi sulle importazioni, dei diritti di licenza, delle spese bancarie, e del tempo necessario per la burocrazia aumenta il costo di importazione di attrezzature); le dimensioni effettive del settore del commercio rispetto alle dimensioni previste; la differenza fra il tasso di cambio ufficiale e il tasso del mercato nero; i controlli internazionali del mercato dei capitali (cioè l'accesso dei cittadini ai mercati dei capitali esteri e l'accesso ai mercati dei capitali esteri nazionali; le restrizioni alla libertà dei cittadini di impegnarsi nello scambio nel mercato del capitale).

I componenti di questa area sono progettati per misurare una vasta gamma di restrizioni sull'impatto degli scambi internazionali comprese le tariffe, le quote, i vincoli amministrativi nascosti, i tassi di cambio e i controlli sui capitali. Gli elementi normativi della componente relativa alla regolamentazione delle barriere commerciali e della componente riguardante i controlli del mercato dei capitali, si basano su dati ottenuti dall'indagine del *Global Competitiveness Report*. Gli altri componenti in questo settore possono essere quantificati oggettivamente. Al fine di ottenere un punteggio elevato in questo settore, un Paese dovrebbe avere basse tariffe, l'amministrazione efficiente, una libera valuta convertibile, e pochi controlli sui capitali.

2.2.5. Regulation of credit, labor, and business

Quando le regolamentazioni limitano gli ingressi nei mercati e interferiscono con la libertà di impegnarsi in scambi volontari, riducono la libertà economica. Per questa componente, è doveroso sottolineare le difficoltà insite nello sviluppo di misure oggettive relative alle restrizioni normative. Vincoli normativi che limitano la libertà di scambio del credito, del lavoro e del business sono inclusi nell'indice. La componente principale si concentra su elementi di regolamentazione del mercato del credito. I primi due sottocomponenti forniscono prove sulla misura in cui il settore bancario è dominato da imprese private e se alle banche straniere è permesso competere nel

mercato. Gli ultimi tre sottocomponenti indicano la misura in cui il credito è fornito al settore privato e se i controlli dei tassi di interesse interferiscono con operazioni di mercato (di credito).

Molti tipi di regolamentazione del mercato del lavoro violano la libertà economica dei dipendenti e dei datori di lavoro. Tra i più importanti vi sono: i salari minimi, le normative sul licenziamento, la determinazione dei salari centralizzati, l'estensione di contratti sindacali a soggetti non partecipanti, i sussidi di disoccupazione che minano l'incentivo ad accettare un'occupazione.

La componente relativa al mercato del lavoro è progettata per valutare la misura in cui queste restrizioni sulla libertà economica sono presenti in tutti i Paesi.

Per ottenere un punteggio elevato nella regolamentazione del lavoro, un Paese deve permettere alle forze del mercato di determinare i salari e stabilire le condizioni di licenziamento, evitare eccessivi benefici associati alla disoccupazione che minano gli incentivi al lavoro, ed astenersi dall'uso della leva obbligatoria.

La regolamentazione delle attività commerciali inibisce la libertà economica. I sottocomponenti dell'attività normativa sono progettati per identificare la misura in cui le restrizioni normative e le procedure burocratiche limitano la concorrenza e il funzionamento dei mercati. Al fine di ottenere un punteggio elevato in questa porzione di indice, i Paesi devono permettere ai mercati di determinare i prezzi ed astenersi da attività di regolamentare che ritardano l'ingresso nel business e aumentare il costo di produzione dei prodotti.

3. Misure di regolamentazione

Per rispondere alla domanda di ricerca sul ruolo della regolamentazione come strumento di politica antitrust nel processo di crescita economica, in questa parte mi sono concentrata sul ruolo delle politiche antitrust, e in particolare sulla misura della regolamentazione antitrust.

La scelta di concentrare l'analisi sulla regolamentazione antitrust discende dall'ipotesi che essa abbia un effetto sulla crescita economica. Per politiche antitrust si intende l'insieme dei divieti e degli obblighi che formano le norme sostanziali del diritto di concorrenza nonché l'insieme degli strumenti a disposizione delle autorità di controllo volti a punire ogni violazione delle norme stesse. Per analizzare la relazione fra crescita e regolamentazione utilizzo una serie di variabili e di indicatori di qualità delle leggi antitrust. Poiché l'efficienza delle politiche antitrust è legata alla qualità delle istituzioni, ovvero alle caratteristiche di un sistema giuridico, mi servo di una serie di indicatori antitrust per studiare l'effetto che essi hanno sulla crescita (in particolare sul GDP).

In materia di antitrust gli aspetti fondamentali di studio sono due: il campo di applicazione e di esecuzione della legge, l'indipendenza delle Autorità garanti della concorrenza. La portata della legge e la sua applicazione è valutata in termini di:

- quadro giuridico per affrontare il comportamento in presenza di un cartello e di altre attività anti concorrenziali;
- misura di deroghe al diritto della concorrenza;
- efficacia dei regimi di fusione a impedire la creazione di posizioni di mercato dominante;
- efficacia dell'esecuzione, misurato dal rischio di essere perseguiti in attività anti-concorrenziali e dei costi connessi.

Seguendo Nicoletti e altri (2009) ho eseguito la valutazione del primo elemento attraverso gli indicatori di regolamentazione del mercato, *Indicator of Product Market Regulation (PMR)*¹¹⁰. Il secondo elemento, riguardante l'indipendenza delle autorità di concorrenza, è legato alla responsabilità delle Autorità garanti della concorrenza. L'indipendenza delle Autorità garanti della concorrenza è stata oggetto di varie riforme istituzionali. Infatti, prevale ancora l'idea che l'efficienza della struttura amministrativa è garantita solo se le istituzioni coinvolte sono indipendenti. Ho svolto la valutazione di questo secondo aspetto attraverso alcuni indici pubblicati dall'*Economic Freedom of the World (EFW)*¹¹¹.

Tra gli indicatori utilizzato per lo studio della regolamentazione quindi ho valutato il *Product Market Regulation (PMR)* e l'indicatore di *Regulation Impact (RI)*. Il PMR è un sottoinsieme del *Doing business* e del *Worldwide Governance Indicators (WGI)* tratti dal *World Bank* e dal *Global Competitiveness Index (GCI)*. Il *Regulatory Impact (RI)* valuta gli effetti

¹¹⁰ Per i dettagli nella costruzione degli indicatori di regolamentazione (PMR) rimandiamo a: Wölfl, A., I. Wanner, T. Kozluk, G. Nicoletti, 2009. *Product Market Regulation in OECD Countries 1998-2008*, forthcoming as OECD Economics Department Working Paper, OECD, Paris.

¹¹¹ Per i dettagli rimandiamo a Gwartney, James and Robert Lawson with Herbert Grubel, Jakob de Haan, Jan-Egbert Sturm, and Eelco Zandberg (2009). *Economic Freedom of the World: 2009 Annual Report*. Vancouver, BC: The Fraser Institute. Data retrieved from www.freetheworld.com.

economici dei regolamenti proposti ed esistenti. In particolare questo indice misura gli effetti “*knock-on*” anti-concorrenziali di un settore rispetto a tutti gli altri settori dell’economia¹¹².

3.1. Product Market Regulation

Dalla fine degli anni 90, l’OCSE ha costruito un sistema di indicatori, denominati *Product Market Regulation* (PMR), per documentare la posizione della regolamentazione del mercato del prodotto nei Paesi dell’OCSE. Questi indicatori hanno lo scopo di trasformare le informazioni qualitative riguardanti le leggi e i regolamenti, che possono incidere sulla concorrenza, in indicatori quantitativi. Il loro obiettivo è quello di misurare i regolamenti che sono potenzialmente anticoncorrenziali nelle aree in cui la concorrenza è vitale, e si concentrano sui fattori di politica invece che i risultati di mercato.

L’indicatore PMR è costituito da tre voci: controllo dello Stato, barriere all’imprenditorialità e ostacoli al commercio e agli investimenti ed è calcolata con i dati per il 1998, 2003 e 2008. Tali indicatori sono costruiti secondo un approccio *bottom-up* che permette di rintracciare i punteggi degli indicatori tornando alle politiche individuali. Le informazioni qualitative su cui si basano gli indicatori derivano principalmente dalle risposte ad un questionario da parte delle amministrazioni nazionali, i cui risultati sono sottoposti a pari valutazioni, garantendo così un elevato livello di comparabilità tra i Paesi. Questa informazione è codificata, assegnando un valore numerico a ciascuna delle possibili risposte. Le informazioni codificate sono state normalizzate su una scala da zero a sei. Questi dati sono poi aggregati in indicatori di basso livello assegnando pesi soggettivi alle varie disposizioni normative. Gli indicatori di livello superiore (composito) sono calcolati come media ponderata del loro più basso livello di indicatori con uguali pesi. In contrasto con gli indicatori di regolamentazione o di governo che sono stati sviluppati da altre istituzioni, il PMR sviluppato dall’OCSE sono incentrati sulla politica e riflettono leggi formali e regolamenti e non sondaggi di opinione che riflettono valutazioni soggettive dei partecipanti al mercato.

Nel 2008, il sistema dell’indicatore PMR è stato modificato in modo tale da preservare la sua rilevanza politica, alla luce delle continue evoluzioni delle questioni di regolamentazione e della concorrenza nei Paesi OCSE.

Gli indicatori di regolamentazione aggregato PMR sono definiti di seguito. Il “controllo dello Stato” riflette la misura in cui i governi influenzare le decisioni di impresa attraverso la

¹¹² Per i dettagli vedi Conway and Nicoletti, 2006.

proprietà pubblica, il controllo dei prezzi o altre forme di coercizione - invece che forme di incentivazione. Questo è composto da:

- Ambito di applicazione delle imprese pubbliche: misura la diffusione della proprietà statale tra i diversi settori di attività in termini di percentuale di settori in cui lo Stato controlla almeno una impresa.
- Coinvolgimento del governo nel settore dei network: misura l'estensione della proprietà pubblica, nei settori delle comunicazioni, dell'energia e dei trasporti.
- Controllo diretto su imprese: misura l'esistenza del diritto di voto speciale del governo nelle imprese di proprietà privata e la misura in cui gli organi legislativi controllano le scelte strategiche delle imprese pubbliche.
- Controlli sul prezzo: riflette il grado di controllo dei prezzi in settori competitivi.
- Uso del comando e del regolamento di controllo: indica la misura in cui il governo utilizza misure coercitive di regolamentazione.

La variabile "barriere all'imprenditorialità" riflette gli ostacoli per un facile accesso alle informazioni sui regolamenti attuali, sugli oneri generali o di settore amministrativo per le imprese start-up e di altri generali o specifici per settore normative che ostacolano l'ingresso delle imprese. Si compone di:

- Licenze e sistemi di permessi: riflette l'uso di "sportelli unici" e la regola del "silenzio è consenso" per ottenere informazioni e rilascio di licenze e permessi.
- Comunicazione e semplificazione delle norme e procedure: riflette gli aspetti della strategia di comunicazione del governo e gli sforzi per ridurre e semplificare la oneri amministrativi.
- Gli oneri amministrativi per le aziende: misura l'estensione di oneri amministrativi per la creazione di imprese.
- Gli oneri amministrativi per le imprese individuali: misura l'estensione di oneri amministrativi per la creazione di imprese individuali.

- Gli oneri amministrativi specifici per settore: riflette gli oneri amministrativi in mezzo alla strada trasporto e della distribuzione al dettaglio.
- Barriere legali: misura la diffusione delle barriere all'entrata nei vari settori di business in termini di percentuale di settori in cui esistono esplicite limitazioni legali al numero di concorrenti.
- Deroghe Antitrust: le misure di applicazione delle deroghe al diritto della concorrenza per imprese pubbliche.
- Le barriere all'entrata nei settori di rete: le misure di vari tipi di barriere all'entrata in settori di rete, così come il grado di integrazione verticale nei settori dell'energia, dei trasporti ferroviari e settore delle telecomunicazioni.
- Le barriere all'entrata nel settore dei servizi: le barriere all'entrata per le misure nel commercio al dettaglio e servizi professionali.

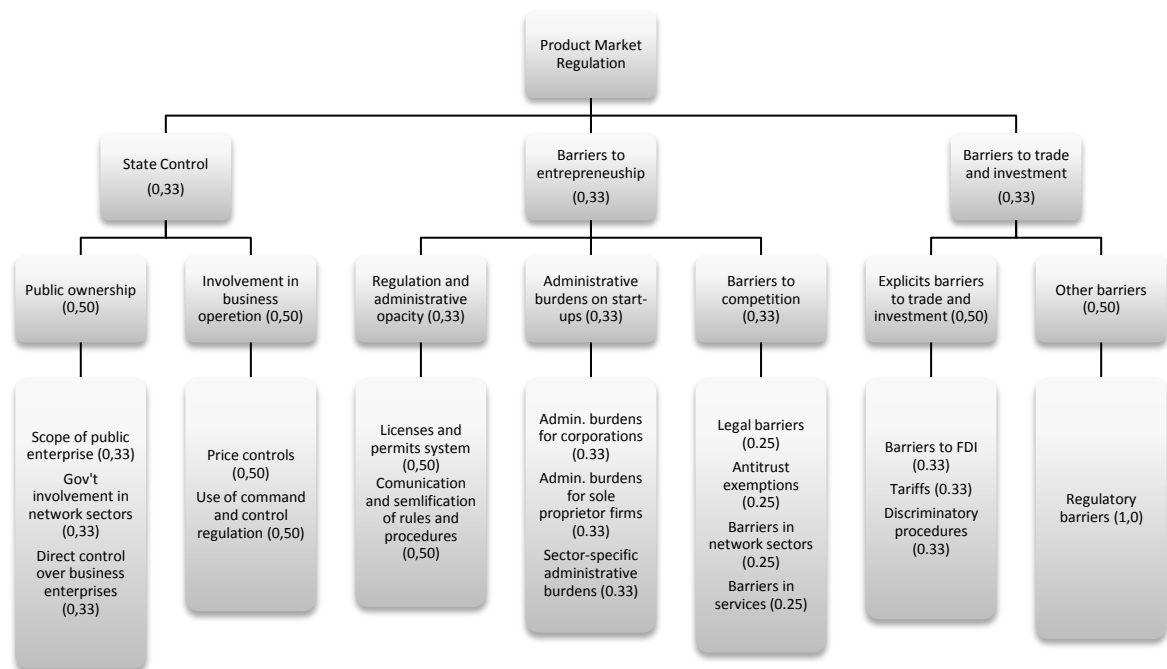
Le “barriere commerciali e di investimento” catturano la proprietà estera delle imprese, delle tariffe e di altri barriere non tariffarie al commercio. Si compone di:

- Barriere agli investimenti esteri diretti (IED): misure generali e settoriali restrizioni in materia di acquisizione di partecipazioni estere in imprese pubbliche e private, obbligatorio procedure di screening e controlli operativi per le affiliate di imprese straniere (ad esempio nazionalità requisito per il personale chiave).
- Tariffe: rispecchia la media delle tariffe più favorita nazione, calcolata da dettagliate dati di prodotto sulle tariffe.
- Discriminatorie: riflette il grado di discriminazione contro le imprese estere a livello procedurale.
- Ostacoli di carattere normativo: riflette altri ostacoli non tariffari al commercio, come il mutuo accordi di riconoscimento o di armonizzazione a livello internazionale.

Come accennato precedentemente, nel 2008, il sistema di indicatori è stato sostanzialmente rivisto per preservare la sua rilevanza politica in considerazione della continua evoluzione sulle questioni di regolamentazione e concorrenza nel OCSE. L'indicatore PMR è stato esteso per

includere un ampio campione dei Paesi membri dell'OCSE e dei Paesi non membri. La copertura dei Paesi ora include oltre ai 30 Paesi membri dell'OCSE (1998, 2003, 2008), i cinque Paesi in via di adesione (dati disponibili soltanto per il 2008; mentre per il Cile sono disponibili gli anni 2003 e il 2008), i cinque Paesi maggiormente impegnati con l'OCSE (Cina, India, Indonesia, Sud Africa; per il Brasile sono disponibili i dati del 2003 e del 2008) e i quattro altri Paesi non membri (Bulgaria, Croazia, Romania e Ucraina, un anno ciascuno).

Tabella 1: Le tre strutture dell'indicatore PMR integrato



Fonte 1: OECD, *Product Market Regulation Database*.

Il confronto delle regolamentazioni nel più ampio insieme di membri e non dell'OCSE, sono possibili solo sulla base di un indicatore PMR semplificato, che si basa su un'insieme molto più piccolo di dati, rispetto all'indicatore standard (integrato) Per diversi Paesi terzi, le informazioni sul PMR sono state raccolte sulla base di una versione precedente del questionario PMR che non includono informazioni sulla regolamentazione specifica del settore. Quindi, le informazioni disponibili sono insufficienti per valutare i componenti di regolamentazione specifica del settore che alimentano il PMR integrato. Inoltre, i questionari per i Paesi terzi sono stati talvolta su misura per riflettere specificità di ciascun Paese, quindi per alcuni Paesi, nemmeno l'insieme delle informazioni richieste nel questionario 2003 è disponibile, il che implica che alcuni componenti

dell'indicatore PMR doveva essere stimato. Al fine di garantire la comparabilità tra i Paesi membri dell'OCSE e i Paesi terzi e per aumentare la comparabilità tra gli indicatori per quei Paesi per i quali sia gli indicatori integrati sia quello semplificato può essere calcolato, il componente del PMR semplificato per i quali erano disponibili dati sufficienti, vengono calcolati in modo da rispecchiare quanto più fedelmente possibile la struttura e il contenuto del PMR integrato. Ciò implica in particolare che l'indicatore PMR semplificato utilizza lo stesso peso per l'aggregazione.

3.2. Regulation Impact

Il secondo indicatore utilizzato per lo studio della regolamentazione è l'indicatore di *Regulation Impact* (RI).

L'effetto delle regole di mercato dei prodotti non è affatto limitato ai settori non manifatturieri. La portata della regolamentazione in un settore influenza la struttura dei costi o organizzative di un altro settore che utilizza i prodotti del primo settore come input. Questo influenzerà i costi di ingresso per nuove imprese, l'organizzazione del lavoro all'interno dell'impresa, l'allocazione delle risorse tra le imprese e, infine, la possibilità di miglioramenti di produttività associati. L'indicatore di regolamentazione (RI), è stato sviluppato per misurare questi effetti *knock-in*, della normativa di un settore sugli altri settori¹¹³. Sull'economia avrà effetti determinati da due fattori principali:

- l'estensione della regolamentazione anticoncorrenziale in un settore particolare;
- l'importanza di questo settore come fornitore di input intermedi in altri settori.

L'indicatore RI è stato calcolato nel seguente modo:

$$RI_{kt} = \sum_j R_{jt} w_{jk} \quad (20)$$

dove la variabile R_{jt} è un indicatore di regolamentazione anticoncorrenziali nel settore j al tempo t e il peso w_{jk} è il requisito quantitativo totale di k , settore per input intermedi del settore j . L'(armonizzato) input-output dei dati per i Paesi OCSE, e quindi il peso w_{jk} , esiste a due livelli

¹¹³ Conway e Nicoletti, (2006).

(ISIC terza revisione)¹¹⁴, e ciò implica che R_{jt} deve essere calcolato anche a questo livello di aggregazione settoriale.

I coefficienti di ingresso totale (nella formula di cui sopra) sono usati per misurare l'importanza di un settore regolamentato come fornitore di input intermedi per un altro settore. Questi coefficienti possono essere derivate da tavole input-output, che forniscono una visione istantanea degli acquisti e delle vendite di input intermedi tra i diversi settori in un dato anno. Come precedentemente, i coefficienti di input totale sono calcolati come segue. Se Y è un vettore di output dell'industria lordo, D un vettore di domanda di beni finali, e A una matrice di coefficienti tecnici, cioè la quota di ingressi dal settore j utilizzato nella produzione di una unità di produzione di k settore, allora la relazione di base tra l'uscita e la domanda finale può essere espresso come:

$$D = (I - A)Y \tag{21}$$

$$Y = (I - A)^{-1}D$$

In quest'ultima equazione è la matrice inversa di Leontief dei coefficienti di input-output a descrivere quante unità di produzione di un settore devono essere prodotti in ogni fase della catena del valore al fine di produrre una unità di domanda finale.

Il principale vantaggio delle tabelle input-output (I/O) è che sono disponibili per un più ampio insieme di Paesi. In precedenza, solo tredici tavole I/O erano disponibili per i 21 Paesi interessati. Come per le versioni precedenti della RI, la struttura di input-output è mantenuta costante nel tempo, cioè solo le tabelle di I/O sono usate per un anno specifico. La ragione principale di ciò è che i cambiamenti nell'indicatore RI dovrebbero riflettere l'evoluzione politica e non cambiamenti nei pesi. Un ulteriore motivo è che nella misura in cui gli indicatori RI devono essere utilizzati nell'analisi empirica, è auspicabile ridurre al minimo il problema dell'endogeneità

¹¹⁴ L'*International Standard of Industrial Classification of All Economic Activities* (ISIC) è stato sviluppato dalle Nazioni Unite come un modo standard di classificazione delle attività economiche. I gruppi di codice ISIC producono lo stesso tipo di merce o servizio ovvero utilizzano processi simili (cioè le stesse materie prime, processo di produzione, competenze o tecnologia). Il sistema ISIC è ora ampiamente utilizzato da governi e organismi internazionali come un modo per classificare i dati in base alle attività economiche. Uno degli scopi principali del codice è quello di uniformare i dati raccolti e promuovere la comparabilità internazionale. Il codice ISIC è periodicamente rivisto con i nuovi tipi di attività economiche. Il codice originale è stato adottato nel 1948. La prima revisione è stato rilasciata nel 1958. La seconda revisione è stata pubblicata nel 1968. La terza revisione del codice è stata pubblicata nel 1989. Il codice ISIC copre tutti i settori di attività economica, ma le banche dati dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Industriale (UNIDO) si riferiscono esclusivamente alla sezione produzione del codice. Il codice è organizzato gerarchicamente con ogni livello contenente un crescente livello di dettaglio. Per esempio, la produzione è suddivisa in circa 20 categorie a livello di 2 cifre, 30 categorie a livello di 3 cifre e 81 categorie a livello di 4 cifre.

tra regolamentazione e la struttura input-output. Lo svantaggio di questa scelta è, naturalmente, che i cambiamenti nella struttura di input-output nel tempo non vengono catturati.

3.3. Doing Business

L'idea di questo indice è quella di misurare la regolamentazione attraverso l'intero ciclo di vita di un'azienda. Questo indice misura la facilità di fare business; esso è basato su set di indicatori che interessano nove aree del ciclo di vita di un'impresa: la nascita di un business, i permessi di costruzione, la registrazione di proprietà, il credito, gli investitori, le tasse, il livello transfrontaliero, il rispetto dei contratti e la chiusura di un'impresa.

Doing Business comprende 2 tipi di dati e di indicatori: "Indicatori di punteggio giuridico", come quelli sulla tutela degli investitori e dei diritti legali per i mutuatari e istituti di credito; "Indicatori di movimento" come quelli relativi all'avvio di nuove imprese e la registrazione della proprietà.

Mentre gli indicatori di punteggio giuridico forniscono una misura delle disposizioni di legge e dei regolamenti, gli indicatori di movimento misurano l'efficienza e la complessità nel raggiungimento nel raggiungimento di un obiettivo di regolamentazione e delle procedure di registrazione, dei tempi e dei costi per completare una transazione in conformità con le norme vigenti.

Doing Business dà maggiore punteggi in alcuni settori come per i diritti di proprietà e le tutele degli investitori, ma risulta più severo negli altri settori.

Questo indicatore è costruito su 183 Paesi e fa riferimento a nove ambiti, ovvero:

- Starting a Business: Procedures (number); Time (days); Cost (% of income per capita) Paid-in Min. Capital (% of income per capita);
- Dealing with Licenses: Procedures (number); Time (days); Cost (% of income per capita);
- Registering Property: Procedures (number); Time (days); Cost (% of property value)
- Getting Credit: Credit Information Index; Legal Rights Index;

- Protecting Investors: Disclosure Index; Director Liability Index; Shareholder Suits Index;
- Paying Taxes: Payments (number); Time (hours); Total tax rate (% profit);
- Trading Across Borders: Documents for export (number); Time for export (days); Cost to export (US\$ per container); Documents for import (number); Time for import (days); Cost to import (US\$ per container);
- Enforcing Contracts: Procedures (number); Time (days); Cost (% of debt);
- Closing a Business; Time (years); Cost (% of estate); Recovery rate (cents on the dollar).

La metodologia per il calcolo di ciascun indicatore è trasparente, oggettiva e facilmente replicabile. *Doing Business* utilizza un approccio basato sulla media per il calcolo del peso attribuito all'indicatore e al ranking. Sono stati esplorati ulteriori approcci che includevano l'uso delle componenti principali e delle componenti inosservate.

4. Misure antitrust

I Paesi con regimi antitrust si sono moltiplicati negli ultimi dieci anni. Il numero dei Paesi con regimi antitrust, infatti, è passato da 35 nel 1995 a oltre 100 nel 2003, con molti altri in procinto di elaborare una normativa antitrust.

Vari metodi sono stati utilizzati per quantificare i regimi di concorrenza. Analisi più complete hanno usato misure di input, come il finanziamento pubblico o il livello e la qualifica del personale dell'agenzia antitrust, per indicare le risorse impiegate in applicazione delle regole antitrust. L'efficacia dei regimi può essere studiata attraverso le uscite osservabili, come il numero di casi investigati in una giurisdizione. Gli studi che coinvolgono analisi di tipo *cross-country*, spesso usano variabili binarie per indicare la presenza o l'assenza di leggi antitrust.

Il supporto quantitativo copre una vasta gamma dei vari mezzi con cui i regimi di concorrenza possono essere valutati. Sono state considerate come misure di input le leggi stesse e le risorse istituzionali quali budget e personale. Inoltre, sono state considerate il numero di casi investigati, le fonti di indagine, i casi completati. Nella valutazione sono inclusi anche i ricorsi contro le decisioni dell'agenzia, che potrebbe indicare sia l'efficienza delle istituzioni sia il successo del processo di controllo del Paese.

Lo svantaggio di questi indicatori quantitativi è la mancanza di informazioni complete per tutti i Paesi e per tutti gli anni che costituiscono la mia banca dati.

4.1. Antitrust Law Index

Nicholson (2004)¹¹⁵, ha introdotto un indice, *Antitrust Law Index* (ALI), che mappa la presenza di leggi concorrenziali. La metodologia impiegata per l'indice ALI segue indici simili a quelli che misurano il valore relativo dei diritti di proprietà intellettuale. La pratica prevede l'assegnazione di punteggi binomiali per la presenza di leggi particolari in una giurisdizione. L'autore ha determinato una serie di criteri per le leggi, e quindi registrato la presenza di ogni criterio per una selezione di Paesi. Sommando i singoli componenti si ottiene il punteggio totale. Una descrizione quantificabile delle leggi è un primo passo verso la comprensione dell'impatto di quelle leggi.

L'analisi si concentra sulle cause ovvero sui fattori determinanti della legge scritta e sul processo legale, e meno sulla concreta attuazione della legge. Questo indice prende in considerazione tre dimensioni della politica di concorrenza: la struttura di regime, la politica sulle concentrazioni, e le pratiche anticoncorrenziali. Ciascuna delle dimensioni è divisa in più sottocategorie, a ogni sottocategoria è assegnato un valore in punti.

La struttura di regime comprende le categorie di portata e i rimedi disponibili. Questa dimensione dà un'indicazione della capacità politica e giuridica per il regime antitrust. Le politiche di fusione includono la notifica, i criteri di valutazione e gli aspetti relativi a pratiche anticoncorrenziali. In particolare, la prima dimensione della politica di concorrenza riguarda se le leggi autorizzano la copertura per le attività da parte di imprese straniere con attività che colpiscono i consumatori nel mercato interno. I criteri soglia per una risposta può anche indicare la portata delle disposizioni legislative, ma attualmente non sembra essere direttamente comparabili tra i Paesi. Politica di concorrenza più forte potrebbe essere indicato anche dalla natura dei rimedi o delle sanzioni previste.

La struttura di regime include anche un indicatore per il ruolo dei privati nel diritto antitrust nazionale, che offre un ulteriore controllo a garantire la competitività dei mercati.

Date la mancanza di dati completi per misurare l'antitrust, sia per tutti i Paesi sia per tutto il periodo storico preso in esame, ho misurato l'antitrust attraverso tre variabili: una dummy che indica la presenza o meno dell'Authority nel Paese, l'anno di istituzione dell'antitrust e una

¹¹⁵ Nicholdon M. W, (2004). Quantifying Antitrust Regimes, *Federal Trade Commission*.

variabile che misura la durata dell'antitrust (l'idea è che un Paese con una normativa antitrust da molti anni avrà un controllo del mercato maggiore).

4.2. Competition Policy Indexes (CPIs)

Il fine ultimo della politica della concorrenza è quello di massimizzare il benessere sociale. Di conseguenza, la qualità di una politica in regime di concorrenza dovrebbe essere valutata sulla base della capacità di questa politica di scoraggiare le aziende che adottano quei comportamenti che, alterando la concorrenza, riducono il benessere sociale.

Seguendo l'approccio di Becker (1968), consideriamo che il livello di deterrenza è determinato dalla dimensione delle sanzioni, la probabilità di rilevamento e convinzione, e la probabilità di errori (vedi Buccirosi e altri, 2009b). Diverse caratteristiche istituzionali di un regime di politica possono incidere questi tre fattori. Le caratteristiche che hanno il più forte impatto sul livello di deterrenza di comportamenti anti-competitivi sono: il grado di indipendenza dell'autorità garante della concorrenza (o CA) rispetto agli interessi politici o economici (indipendenza formale), la separazione tra il giudice e il pubblico ministero in un caso, la concorrenza (separazione dei poteri), e come chiudere le regole che rendono la partizione tra legali e illegali comportamenti sono al loro effetto sul benessere sociale (la qualità della legge sul libri), la portata dei poteri di indagine della Autorità garante detiene (poteri durante le indagini), il livello della perdita complessiva che possono essere imposte sulle imprese e loro dipendenti se questi sono condannati (sanzioni e danni), la durezza di una CA, che è dato dal suo livello di attività e la dimensione delle sanzioni che sono imposte sulle imprese e loro dipendenti, quando questi sono condannati, e la quantità e la qualità delle risorse umane e finanziarie della CA può contare su quando svolgimento dei suoi compiti.

Abbiamo raccolto informazioni su ciascuna di queste caratteristiche, al fine di costruire una serie di indicatori che misurano la politica di concorrenza di un Paese, l'CPI. Abbiamo raccolto questi dati separatamente per i tre possibili violazioni della normativa antitrust (cartelli "hard-core", gli altri anticoncorrenziali accordi e abusi di posizione dominante) e per la politica di controllo delle concentrazioni in ciascuna Paese e per ciascuno degli anni del campione. La maggior parte di queste informazioni è stata ottenuta direttamente dalle CA delle tredici giurisdizioni esterne al nostro campione attraverso un apposito questionario. I dati ottenuti da questa indagine sono stati integrati con informazioni provenienti da studi condotti dall'OCSE e dai siti web delle CA e pubblicazioni.

Nel resto di questa sezione, diamo una breve descrizione di come è stato costruito l’CPI. L’CPI ha una struttura piramidale. Le informazioni delle sette principali caratteristiche della concorrenza politica sono incorporati in un gran numero di indici di basso livello che vengono progressivamente e linearmente combinati con un insieme di pesi ad ogni livello di aggregazione. La metodologia impiegata per segnare e aggregare i dati segue una serie di passaggi, che sono spiegate di seguito. Ogni pezzo di informazioni su una caratteristica politica fondamentale è assegnato un punteggio, su una scala di 0-1, rispetto a un benchmark di genere-riflessione sulle migliori pratiche (dal peggiore al migliore).

Tutte le informazioni su una caratteristica specifica politica è riassunto in un indice separato di basso livello utilizzando un set di pesi. Abbiamo calcolato indici separati per ciascuna delle tre concorrenza possibili violazioni della legge e per le fusioni, per tener conto delle differenze nel quadro giuridico. Gli indicatori di basso livello vengono successivamente aggregati in due indici di medio livello per ciascuno dei tre tipi di possibili violazioni del diritto della concorrenza e per le fusioni: una che riassume le caratteristiche istituzionali del regime di politica di concorrenza e quella che riassume la sua applicazione funzioni. Gli indici di medio livello sono poi aggregati per formare un numero diverso di sintesi indici, che sono stati genericamente chiamati CPI. Più in particolare, si calcola (per ogni Paese e ogni anno nel campione): i) un indice che misura le proprietà di dissuasione la politica di regime di concorrenza per quanto riguarda tutte le violazioni antitrust (il CPI Antitrust) e uno che misura la sua proprietà di deterrenza nel processo di controllo delle concentrazioni (il CPI fusioni), ii) un indice che valuta le caratteristiche istituzionali (il CPI istituzionali) e uno che valuta le caratteristiche di esecuzione (il CPI Enforcement), iii) un unico indice che incorpora tutti i informazioni sul regime di concorrenza politica in una giurisdizione (il CPI di aggregazione).

4.3. Competition Law and Policy (CLP)

L’indicatore *Competition law and policy* (CLP) riassume e mette a confronto le politiche volte a promuovere la concorrenza. L’indicatore comprende le strutture giuridico formali e quelle istituzionali; esso comprende sia la concorrenza generali sia le politiche settoriali. L’indicatore è composto da: i) il quadro antitrust, politiche volte cioè a rafforzare la concorrenza in generale, di solito applicate dalle autorità garanti della concorrenza e ii) dalla rete politiche, quelle cioè favoriscono la concorrenza nella industrie di rete liberalizzati, in genere implementata da più o meno regolatori indipendenti.

L'indicatore di misura del quadro antitrust in primis copre la portata e l'applicazione della legge antitrust. Il campo di applicazione del diritto antitrust è il quadro giuridico per trattare comportamenti cartello e altre attività anticoncorrenziali, l'estensione delle esenzioni (di settori e attività) dal diritto della concorrenza, e la efficacia dei regimi di controllo delle concentrazioni. L'efficacia dei controlli è misurata con la possibilità di private azioni legali e il rischio associato a impegnarsi in attività anticoncorrenziali.

In secondo luogo, l'indicatore del quadro antitrust copre il grado di indipendenza delle autorità garanti della concorrenza. Le Autorità garanti della concorrenza nella maggior parte dei Paesi OCSE hanno un grado relativamente elevato di indipendenza, ma, il loro grado di indipendenza varia. L'indicatore valuta il loro status all'interno della struttura di governo, se le loro decisioni possono essere annullate dal governo, e come essi sono responsabili delle loro azioni.

La misura dell'indicatore di politiche di rete comprende: i) l'indipendenza dei regolatori di settore, e ii) l'accesso ai problemi. L'indicatore per misurare l'indipendenza del settore valuta elementi come il disegno istituzionale, l'autorità e il potere del regolatore e la responsabilità del regolatore. I problemi di accesso includono barriere all'ingresso e il grado d'integrazione verticale del settore.

L'indicatore CLP complessivo è calcolato utilizzando circa 100 punti dati per ogni Paese, con ogni punto di dati misurato su una scala da 0 (il punteggio migliore) a 6 (il punteggio peggiore). Un peso relativamente più elevato è stato assegnato al quadro antitrust (75%) rispetto alle politiche di rete (25%), poiché erano maggiormente disponibili i dati per antitrust. All'interno delle due categorie, una struttura (casuale) pesi viene utilizzata per costruire gli indicatori del quadro antitrust e le politiche di rete.

5. Misure di crescita economica

In questa sezione, mi occuperò della formulazione delle definizioni appropriate delle grandezze economiche di interesse per la crescita economica e la costruzione del data set relativo alle variabili economiche nonché alle variabili di *governance*, di regolamentazione, di libertà economica e di antitrust.

La misura della crescita economica più semplice e più utilizzata è il tasso di crescita annuale del prodotto interno lordo pro-capite. Tale misura combina e sintetizza diversi indicatori. Il prodotto interno lordo (PIL) misura il valore totale dei beni e servizi prodotti in un anno. Come definito dalla

World Bank, il PIL ai prezzi di acquisto è la somma del valore aggiunto lordo di tutti i produttori presenti nell'economia più eventuali tasse di prodotto e al netto di eventuali contributi non inclusi nel valore dei prodotti. Si calcola senza detrazioni per ammortamento di beni fabbricati o per esaurimento e il degrado delle risorse naturali. I dati sono in dollari attuali. Cifre in dollari del PIL sono convertite dalle valute domestiche che utilizzano solo i tassi di cambio ufficiali. Per alcuni Paesi in cui il tasso di cambio ufficiale non riflette il tasso effettivamente applicato alle attuali operazioni in valuta estera, viene utilizzato un fattore di conversione alternativa.

Il livello del PIL annuale in un sistema economico dipende fondamentalmente dalla sua dotazione di risorse economiche o fattori produttivi: l'ambiente (i fattori disponibili in natura), il capitale fisico (i fattori a loro volta prodotti) e il capitale umano (i fattori facenti capo alle facoltà umane presenti nella popolazione, che nella forma più semplice consiste della forza lavoro ossia il numero di individui disponibili al lavoro nelle specifiche condizioni sociali e legali). La relazione che esiste tra il livello delle risorse economiche e il livello del PIL si dice produttività, la quale può essere misurata per ciascun fattore produttivo o per tutti i fattori insieme. Di conseguenza, i sistemi economici possono un produrre un PIL più o meno elevato non solo in dipendenza della quantità delle risorse economiche, ma anche in dipendenza della loro produttività che, in senso lato, dipende dallo loro qualità. Il PIL pro-capite è il rapporto tra il PIL e la popolazione residente nel Paese, cioè misura la produzione disponibile per ciascun membro della popolazione. Generalmente, il PIL pro-capite è utilizzato come base di calcolo del reddito pro-capite. Infine il tasso di crescita annuale si ottiene come variazione percentuale del PIL pro-capite di un dato anno rispetto a quello dell'anno precedente. Un'utile approssimazione del tasso di crescita del PIL pro-capite è data dalla formula seguente: $TASSO\ DI\ CRESCITA\ DEL\ PIL - TASSO\ DI\ CRESCITA\ DELLA\ POPOLAZIONE$. Questa formula mette in evidenza come la parte della produzione che di anno in anno è disponibile per ciascun membro della popolazione dipende dalla capacità del sistema economico di tenere il passo con l'incremento demografico. La disponibilità di beni e servizi per ciascun membro della popolazione aumenta solo se il tasso di crescita del PIL è maggiore del tasso di crescita della popolazione.

Il capitale umano è da tempo considerato elemento di importanza strategica per la crescita economica dalla comunità di economisti dello sviluppo. Esso infatti contribuiscono direttamente alla crescita di reddito come prodotto finale, e indirettamente come input intermedio in grado di rilanciare la produttività degli altri input impiegati nel processo produttivo. Tali effetti indiretti possono generare esternalità che se adeguatamente considerate nel processo decisionale degli

investimenti, possono generare un'accelerazione nei processi di crescita di lungo periodo (Jimenez, 1995). È generalmente riconosciuto come l'accumulazione di capitale umano, perseguita attraverso la formazione professionale e i processi educativi, giochi un ruolo fondamentale nello sviluppo economico in termini delle competenze e capacità necessarie per gestire e creare nuove tecnologie, nonché nello sfruttamento degli effetti di spillover che si ingenerano nelle fasi di introduzione di innovazione. Le infrastrutture sono anch'esse una preconditione necessaria per la crescita e lo sviluppo, sebbene non possano essere considerate sufficienti di per sé, ma richiedono la compresenza di altre risorse. In questo studio ho usato la forza lavoro totale come proxy del capitale umano.

I dati sono tratti dalla *World Bank* e nello specifico si riferiscono al *World Development Indicators*. Nella definizione della *World Bank*, la variabile forza lavoro totale comprende le persone dai 15 ai 64 anni. Come definisce l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, la popolazione economicamente attiva: tutte le persone che offrono lavoro per la produzione di beni e servizi durante un determinato periodo. Include sia gli occupati sia i disoccupati. Mentre le pratiche nazionali variano nel trattare i gruppi come le forze armate e i lavoratori stagionali o part-time, in generale la forza lavoro comprende le forze armate, i disoccupati, e per la prima volta in cerca di occupazione, ma esclude le casalinghe e gli altri operatori sanitari non pagati e lavoratori nel settore informale.

Come proxy del capitale ho preso in esame gli investimenti lordi (%PIL). Secondo la definizione dell'ISTAT gli investimenti lordi comprendono: gli investimenti fissi lordi; la variazione delle scorte; le acquisizioni meno le cessioni di oggetti di valore. Gli investimenti lordi includono gli ammortamenti, mentre gli investimenti netti li escludono¹¹⁶.

L'inflazione (% annua) è misurata dall'indice dei prezzi al consumo; essa riflette la variazione annua percentuale del costo per il consumatore medio di acquisire un paniere di beni e servizi che possono essere fissati o modificati a intervalli specifici. L'inflazione si verifica quando aumenta il livello generale dei prezzi. Attualmente viene calcolata utilizzando gli indici dei prezzi, medie ponderate dei prezzi di migliaia di singoli prodotti. Per esempio l'indice dei prezzi al consumo (IPC) misura il costo di un paniere di beni di consumo e servizi rispetto al costo di quel paniere in particolare anno base, mentre il deflettore del PIL è il prezzo del PIL. Il tasso di inflazione è la velocità di variazione del livello generale dei prezzi e si misura :

¹¹⁶ Sistema europeo dei conti, SEC. 95

Livello dei prezzi (anno t) – livello dei prezzi anno (t – 1) / livello dei prezzi (ano t-1) * 100.

L'ONU ha sviluppato un insieme di indici ampiamente accettato per misurare lo sviluppo in rapporto ad un insieme di indicatori compositi.

L'indice di sviluppo umano dell'ONU (HDI) misura le conquiste medie di Paese nelle tre dimensioni di base dello sviluppo umano: la speranza di vita, il grado d'istruzione e di letterarietà e il reddito reale aggiustato.

5.1. L'analisi della banca dati

In seguito agli studi effettuati sulle misure istituzionali, di regolamentazione e di *governance* e sulla base della letteratura empirica, abbiamo individuato le variabili maggiormente studiate e abbiamo costruito un dataset originale per analizzare la relazione tra le politiche antitrust e la crescita economica nel tempo (dal 1960 al 2009) e nello spazio (211 Paesi del mondo)¹¹⁷. La Tabella 2 contiene la descrizione delle macrovariabili analizzate.

Tabella 2: Descrizione delle macrovariabili analizzate

MACROVARIABILI	DESCRIZIONE
MISURE ANTITRUST	Variabili quantitative espresse in valori assoluti (antitrust budget e antitrust staff). <i>Dummy</i> che assumono valore 1 se in un Paese esiste la legge antitrust, 0 altrimenti; assume valore 1 se un Paese è <i>common law</i> , 0 altrimenti; assume valore 1 se un Paese è <i>civil law</i> , 0 altrimenti; assume valore 1 se un Paese è <i>religious law</i> , 0 altrimenti.
MISURE DI REGOLAMENTAZIONE	Indici che variano da 0 a 6.
MISURE DI INDIPENDENZA DELL'AUTORITA'	Indici che variano da 0 a 10. Il valore più alto indica il più alto grado di indipendenza dell'Autorità, ovvero di libertà economica.
MISURE DI GOVERNANCE	Indici che variano da -2,5 a 2,5. Il valore più alto corrisponde alla migliore misura di governo mentre quello più basso alla peggiore misura di governo.
MISURE ECONOMICHE	Variabili economiche espresse in valori assoluti e in percentuali.

Rinviando all'appendice per ulteriori dettagli sulle fonti dei dati, sintetizziamo nel presente paragrafo le caratteristiche delle variabili incluse nel modello.

¹¹⁷ In appendice riportiamo l'elenco completo dei Paesi esaminati.

Per valutare in che modo la presenza dell'antitrust in un Paese ha effetto sulla crescita economica, ho inserito nel dataset le seguenti variabili, tratte dalla *World Bank*: Antitrust (AT), Durata antitrust (DA), *Common Law* (COL), *Civil Law* (CIL), *Mixed Law* (MIXL), *Agency Budget* (AB), *Agency staff* (AS), *Budget/national income* (BI).

Tra le misure di regolamentazione, la cui fonte è l'*Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD), abbiamo: *Product Market Regulation* (PMR), *Administrative regulation* (AR), *Domestic economic regulation* (DER), *State control* (SC), *Barriers entrepreneurship* (BE), *Barriers trade investment* (BTI), *Scope public enterprise sector* (SPES), *Government involvement infrastructure sector* (GIIS), *Direct control business enterprise* (DCBE), *Price controls* (PC), *Use command control regulation* (UCCR), *Licence permits system* (LPS), *Communication simplification rules procedures* (CSRP), *Administrative burdens corporation* (ABC), *Legal barriers* (LB), *Antitrust exemptions* (AE), *Barrier entry network sectors* (BENS), *Barrier entry services* (BES), *Regulatory barriers* (RB).

Per valutare in che modo l'indipendenza delle Autorità (ovvero la libertà economica) interagisce con la crescita economica ho incluso gli indicatori pubblicati dal *Fraser Institute: Index of Economic Freedom* (Gwartney et altri, 2007). Essi sono: un indice di qualità della regolamentazione (Reg) e un indicatore del rispetto della legalità (RoL) L'indice sulla regolamentazione può variare tra 0 e 10 (più basso è l'indice peggiore è la regolamentazione). Esso considera tre tipi di restrizioni all'economia di mercato. La prima componente riflette le condizioni del mercato di credito interno. Il secondo fattore considera quelle regolamentazioni del mercato del lavoro che distorcono la libera contrattazione tra domanda ed offerta di lavoro. In base a questa seconda componente, i Paesi con flessibilità nella determinazione del salario, nell'entrata ed uscita dal mercato del lavoro, sono caratterizzati da un elevato indice di qualità della regolamentazione. La terza componente dell'indice valuta le procedure burocratiche ed i limiti regolamentari alla libera concorrenza nel mercato dei beni e servizi. L'indicatore della capacità delle istituzioni di assicurare un clima di legalità (RoL) assume valori nell'intervallo tra 0 e 10 dove più basso è l'indice peggiore è il rispetto della legalità di quel Paese. Si utilizza come proxy del RoL l'area 2 dell'indice di *Economic Freedom*, definito "*Legal Structure and Security of Property Rights*¹¹⁸". Le sotto-componenti su cui si basa l'indice di RoL sono: rispetto della legge, tutela dei diritti di proprietà,

¹¹⁸ Nell'area 2 dell'Economic Freedom rientrano le seguenti variabili: *Judicial independence* (JI), *Impartial courts* (IC), *Protection property rights* (PPR), *Military interference rule of law political process* (MIRLPP), *Integrity legal system* (ILS). In appendice l'elenco completo delle aree e delle singole componenti.

imparzialità del sistema giudiziario ed indipendenza della giustizia dal potere politico ed economico.

Per valutare il modo in cui la *governance* può incidere sulla crescita economica di un Paese, ho utilizzato i dati realizzati da Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., (2011) e pubblicati dalla *The World Bank*. Tra le variabili abbiamo: *Voice and accountability* (VA), *Political Stability and absence of violence* (PSAV), *Governement Effectiveness* (GE), *Regulation Quality* (RQ), *Rule of Law* (RL), *Control of Corruption* (CC). Gli indici di *governance* possono variare da -2,5 a 2,5. Il valore più alto corrisponde alla migliore misura di governo mentre quello più basso alla peggiore misura di governo.

Infine tra le principali variabili di controllo (misure economiche), tratte dalla *The World Bank*, il dataset contiene le seguenti variabili: *Human Development Index* (HDI), *Labor Force* (LF), *Trade*, *Gross fixed capital formation* (GFCF), *Gross capital formation* (GCF), *Gross domestic product* (GDP), *Public education*, *Population*, *Population (15-64)*, *Businesses*, *Universities*, *Mobile fixed tel*, *Internet*, *Researchers R&D*.

CAPITOLO 4: ANALISI ECONOMETRICA DEI MODELLI DI CRESCITA CON REGOLAMENTAZIONE

In tema di regolamentazione e *governance*, le questioni di stima e il problema di trovare una misura di governo adeguata, trattata nel capitolo precedente, sono cruciali per l'analisi econometrica. Pertanto in questo capitolo ci soffermeremo sull'analisi econometrica dei modelli di crescita con regolamentazione e sulle principali metodologie di stima utilizzate.

Storicamente l'analisi econometrica si è mossa in due distinte direzioni: da una parte, lo studio di modelli macroeconomici, basati su dati aggregati in serie temporale, e dall'altra lo studio di modelli microeconomici, basandosi su indagini di tipo cross-section.

Recentemente, sono stati proposti contributi volti a fondere i due approcci con lo scopo di integrare i metodi di stima basati su analisi econometriche di tipo cross-section e time series sugli stessi dati. I modelli microeconomici di tipo dinamico, infatti, necessitano di informazioni longitudinali sulle stesse unità statistiche oggetto di studio.

In generale si individuano dati di tipo *pooled* o combinati, quando l'aspetto cross-section viene combinato con quello time series. Quando si ottengono informazioni sulle stesse unità statistiche, i , per un certo numero di istanti temporali, t , vengono definiti i cosiddetti dati panel.

Baltagi (1995) e Hsiao (1985,1986), individuano i vantaggi e i limiti nell'utilizzo dei dati panel. Tra i vantaggi essi includono: il controllo dell'eterogeneità tra gli individui; la maggiore informazione (i dati panel forniscono maggiore variabilità, minore collinearità tra le variabili, un numero più alto di gradi di libertà e maggiore efficienza delle stime); la possibilità di controllare le dinamiche degli aggiustamenti; la possibilità di identificare e misurare effetti non osservabili da semplici cross-section o time series; infine la possibilità di eliminare le distorsioni delle stime dovute ad aggregazioni di dati su individui. Tra i limiti essi includono: la difficoltà nel disegno di campionamento e nella raccolta dei dati; la distorsione degli errori di misura; i problemi di selettività, non risposte e attrito; la dimensione spesso limitata delle serie storiche.

1. I principali problemi econometrici

Le principali questioni di stima ruotano attorno al problema della endogeneità. Nel nostro caso, il problema riguarda l'endogeneità delle variabili istituzionali, di regolamentazione e di *governance* rispetto alla crescita economica.

La maggior parte degli studi empirici sulla crescita utilizza l'analisi cross-section per questioni di semplicità, in quanto non si deve tener conto dei problemi che comunemente si verificano nell'analisi delle serie storiche, come ad esempio la correlazione seriale. Servendosi dell'analisi cross-section, è possibile dire da un lato che i Paesi con livelli più bassi delle variabili che misurano le istituzioni, la regolamentazione e la *governance* sono associati a più bassi livelli di crescita economica, dall'altro lato però questa analisi econometrica non può dimostrare in maniera convincente che un deterioramento delle prime sia associata ad un deterioramento della seconda. Inoltre, l'analisi cross-section non ci da informazioni utili sui cambiamenti delle variabili di d'interesse nel tempo. Un modo per tenere conto dei cambiamenti temporali nell'analisi cross-section è quello di considerare le differenze delle variabili (approccio utilizzato da Knack, 2001). Per quanto riguarda il problema della causalità, Glaeser e altri (2004), sostengono che soltanto i Paesi ricchi hanno buone istituzioni, mentre Rodrik e altri (2004) sostengono che i miglioramenti nelle istituzioni implicano miglioramenti dei redditi.

In un'analisi OLS cross-section, non solo la variabile dipendente, ma tutte le altre variabili esplicative, sono considerate esogene. Ciò presuppone che le variabili esplicative influiscano sulla variabile dipendente e non il contrario. Se è possibile sostenere questa causalità inversa allora la variabile è endogena al modello, e la tecnica di stima OLS risulta inopportuna¹¹⁹. Per ovviare a questo problema, la metodologia più comunemente usata è quella delle variabili strumentali, nota come metodo *two-stage least squares* (2SLS). Tuttavia, la difficoltà di questo metodo, è la ricerca di un valido strumento. Mauro (1995), per esempio, usa la variabile frazione etno-linguistica (ELF) come strumento per misurare la corruzione. Essa è una misura della diversità etnica all'interno di un Paese, ed è la probabilità che due persone scelte a caso da una popolazione appartengano allo stesso gruppo etnico¹²⁰. Altre variabili strumentali utilizzate sono la frazione della popolazione di lingua inglese o di lingua europea (Hall e Jones, 1999), oppure la variabile differenze di reddito (Rodrik, 1997). Acemoglu e altri (2001, 2002, 2003) introducono, nei loro studi, la mortalità dei coloni come variabile strumentale istituzionale. La logica alla base di questo strumento è che nei Paesi, dove il tasso di mortalità dei colonizzatori è alto, il potere coloniale non tende a mettere radici. Dove la mortalità dei coloni è basso, il Paese colonizzatore ha cercato di replicare le istituzioni del Paese d'origine.

¹¹⁹ Risulta inoltre una tecnica inappropriata se la variabile esplicativa è correlata con il termine di errore, noto come il problema della variabile omessa.

¹²⁰ Anche se spesso è usato come uno strumento, l'ELF è stato utilizzato anche come variabile indipendente poiché fattore caratteristico della crescita complessiva (Easterly e Levine, 1997).

Se da un lato questa metodologia risolve il problema di endogeneità tra le variabili d'interesse e la variabile dipendente, dall'altro, il problema è aggravato nel caso in cui la variabile d'interesse appare legata ad altre variabili (endogene). La mancanza di unanimità tra gli studiosi su uno strumento adeguato è uno dei più grandi inconvenienti all'analisi cross-country.

Il secondo problema di stima importante nella letteratura empirica è la mancanza di un'adeguata copertura temporale nonché l'utilizzo dei dati annuali. Mentre le istituzioni, la regolamentazione e la *governance* all'interno dei Paesi non sono completamente invariante nel tempo, non è certo che i cambiamenti avvengano su base annuale. In definitiva, sarebbe preferibile esaminare queste variabili su intervalli di cinque o anche dieci anni per ottenere una valutazione migliore di come esse incidano sui Paesi nel tempo.

Uno dei principali vantaggi nell'utilizzo dei dati panel è che esistono specifiche tecniche di stima che permettono di utilizzare i valori delle variabili ritardati come strumento, piuttosto che usare una variabile totalmente diversa come proxy. Seguendo il lavoro di Holtz-Eakin e altri (1988, 1989) e Arellano e Bond (1991), l'approccio panel richiede l'uso del metodo generalizzato dei momenti (GMM) e il metodo delle variabili strumentali (IV).

Ci sono pochi studi che hanno cercato di affrontare i nostri problemi di stima in un contesto di dati panel utilizzando una serie di variabili come gli indici di *Freedom House* (Grier e Tullock, 1989; Savvides, 1995), gli indici di instabilità politica (Alesina e altri, 1992; Caselli e altri, 1996; Campos e Nugent, 2003) e i dati ICRG (Tanzi e Davoodi, 1997; Clarke, 2001). Tuttavia, a parte i problemi di misura degli stessi indici, molti di questi lavori hanno, anche, altri problemi di stima. Ad esempio, Chong e Calderon (2000) usano un'analisi vettoriale autoregressiva della causalità di Granger sviluppata da Gawecke (1982), che è simile all'approccio GMM per panel dati dinamici. Tanzi e Davoodi (1997) utilizzano i dati annuali dell'indicatore ICRG sulla corruzione fra il 1980 e il 1995 per esaminare il rapporto tra la corruzione e la qualità dell'investimento pubblico. Essi non hanno, tuttavia, affrontato la questione del nesso di causalità o il problema delle variazioni delle variabili nella loro analisi.

Nei moderni studi cross-country sulla crescita, il livello di crescita medio pro-capite è esplicitamente legato a potenziali fattori determinanti. In generale, l'equazione di regressione tipica si presenta come:

$$Y = \alpha + \beta_i I + \beta_c C + \varepsilon \quad (22)$$

dove Y è la crescita media del GDP pro-capite, I è un insieme di variabili di interesse (istituzionali), C è l'insieme di variabili di controllo, scelti da un insieme di variabili esplicative, ed ε è l'errore casuale.

Molti studi, inoltre, utilizzano la quota media degli investimenti del PIL come variabile Y , riconoscendo nell'investimento un fattore determinante della crescita. Questo approccio ha due problemi principali che sono raramente e adeguatamente affrontati.

Altro problema riguarda la robustezza della stima di β_c alle variazioni in C . La maggioranza degli studi non riporta se i β_i stimati dipendono dalla particolare specificazione del modello. Inoltre, a causa della mancanza di consenso teorico, in molti studi diverse variabili sono state utilizzate come variabili istituzionali, I , mentre C come variabili di controllo. In questo modo, risulta che la crescita e gli investimenti possono essere significativamente correlati con un numero elevato di variabili (ad esempio Barro e Sala-i-Martin, 1995).

Levine e Renelt (1992) svolgono un'analisi che rimanda alla sensibilità delle potenziali determinanti della crescita e degli investimenti. Essi hanno formalmente testato la robustezza del β_c stimato per variazioni in C , utilizzando un gran numero di variabili. Essi considerano la relazione tra Y e un particolare insieme di variabili, I , robusta se il β_i stimato rimane statisticamente significativo e mantiene il segno teoricamente previsto in presenza di variazioni in C . Il risultato più importante è che le variazioni di C rovesciano quasi tutti i risultati passati. Pertanto, non vi è un affidabile rapporto statistico indipendente tra Y e un'ampia varietà di variabili d'interesse.

Levine e Renelt trovano, però, alcuni risultati robusti. Per quanto riguarda la crescita, essi trovano una correlazione positiva robusta con l'investimento. Inoltre, trovano una correlazione negativa robusta con il livello di reddito iniziale, a condizione che il tasso iniziale di iscrizione alla scuola secondaria venga incluso. Per quanto riguarda gli investimenti, trovano una correlazione positiva e robusta con la quota del commercio, misurata sia come esportazioni, sia come importazioni. Si noti che questo suggerisce un ruolo positivo di apertura generale e non solo delle esportazioni. Infine, trovano una correlazione robusta negativa tra l'investimento e il numero di rivoluzioni all'anno, una variabile che dice qualcosa circa la qualità delle istituzioni.

Recentemente, Sala-i-Martin (1997) ha sostenuto che l'analisi di Levine e Renelt (1992) è troppo severa, poiché la denominazione attribuita alle variabili esplicative come robuste o non robuste (fragili), non lascia la possibilità di valutazioni intermedie. Invece, egli sviluppa un metodo

per assegnare un certo livello di fiducia per la robustezza. Egli definisce, una particolare variabile esplicativa, importante per la crescita se, in presenza di variazioni in C , il 95 per cento della funzione di densità per il β_i stimato si trova a destra di zero. Sala-i-Martin trova ventidue variabili rilevanti su cinquantanove mentre Levine e Renelt (1992) ne trovano solo tre. Tuttavia, le variabili esplicative definite robuste da Levine e Renelt (1992) costituiscono un sottoinsieme di quelli ritenuti importanti da Sala-i-Martin (1997).

Infine un problema che solo raramente è adeguatamente affrontato riguarda l'esogeneità delle variabili esplicative. In molti casi, come ad esempio con le variabili istituzionali, non è difficile immaginare il nesso di causalità, portando ad un problema di simultaneità nella stima *ordinary least squares* (OLS). Per controllare tecnicamente se la simultaneità è davvero un problema dovrebbe essere utilizzata la stima delle variabili strumentali (IV) Nella maggior parte degli studi il problema di simultaneità potenziale non è affrontato da tutti. In larga misura ciò è dovuto alla difficoltà di trovare strumenti adeguati.

Nell'analisi empirici sulla crescita, quindi, è necessario un test di sensibilità dei β_i stimati variandoli in C . In secondo luogo, Renelt Levine (1992) consigliano di includere almeno la quota di investimento, il livello di reddito iniziale e l'iniziale tasso di iscrizione alla scuola secondaria in C nell'equazione di crescita, e la quota di commercio e il numero di rivoluzioni e colpi di stato all'anno in I . In terzo luogo, l'esogeneità deve essere esplicitamente controllata, utilizzando il metodo delle variabili strumentali IV.

1.1. L'approccio delle variabili strumentali

Come precedentemente accennato, se viene meno l'ipotesi di incorrelazione delle variabili esplicative con il termine di errore, lo stimatore OLS (o GLS a seconda delle ipotesi di specificazione degli errori del modello) perde le proprietà della correttezza e della consistenza. Il legame fra regressori ed errore può insorgere a causa di: errori di misura, variabili esplicative endogene (simultaneità), equazioni dinamiche ed errori auto correlati. Se nell'equazione specificata, fra le variabili esplicative compare anche la variabile dipendente ritardata e gli errori del modello sono autocorrelati, allora lo stimatore OLS è inconsistente perché la dipendente ritardata è correlata con il termine di errore. Se il modello è invece statico, l'autocorrelazione degli errori (al pari della eteroschedasticità) implica solo inefficienza dello stimatore OLS, mentre i GLS sono BLUE (*Best Linear Unbiased Estimator*) perché tengono conto della matrice di varianza-covarianza degli errori. Se ci si trova in una delle precedenti tre situazioni (OLS distorti e inconsistenti), la proprietà della consistenza (ma non la correttezza e l'efficienza) può essere recuperata mediante l'uso dello

stimatore delle variabili strumentali (IV o 2SLS) che richiede informazioni aggiuntive, oltre a quelle specificate dal modello classico. Nel caso di errori di misura nella variabile esplicativa, l'utilizzo dello stimatore IV-2SLS necessita di una variabile strumentale che sia allo stesso tempo: (i) correlata con la variabile esplicativa e (ii) incorrelata sia con l'errore del modello, sia con quello di misura. Disponendo di una variabile strumentale dotata delle precedenti caratteristiche, lo stimatore IV è definito dal rapporto fra: la stima della covarianza fra la variabile dipendente e lo strumento e la stima della covarianza fra l'esplicativa e lo strumento. Lo stimatore IV-2SLS gode della proprietà della consistenza (anche se distorto in campioni finiti) purché la variabile strumentale sia uno strumento valido, cioè coerente con le condizioni (i) e (ii). La variabile strumento è scelta sulla base di considerazioni sulla natura economica del problema e sulla misurazione statistica delle variabili di interesse. Nel caso di endogeneità delle esplicative, lo strumento è una variabile esogena che influenza la soluzione. Lo strumento da utilizzare è spesso suggerito dalla specificazione del modello strutturale.

Le due precedenti problematiche (errori di misura ed endogeneità), riscontrabili sia in modelli di cross-section, sia di serie storiche, si presentano negli stessi termini nei panel, in letteratura esistono stimatori corrispondenti agli OLS *pooled*, LSDV e GLS da applicare quando le variabili esplicative sono correlate con i termini di errore.

In pratica, dopo avere scelto il modello panel (il grado di *poolability*) con cui trattare l'eterogeneità (*pooled* completo, effetti fissi (FE, *Fixed Effect*), effetti casuali (RE, *Random Effect*)), se si sospettano problemi di correlazione fra le esplicative e i termini di errore, si usano i corrispondenti stimatori IV. Non bisogna dimenticare di aggiungere alle ipotesi di specificazione anche l'elenco delle variabili strumentali¹²¹. La correlazione fra esplicative ed errore nei modelli dinamici con errori autocorrelati richiede che i dati abbiano dimensione temporale (serie storiche o panel). Contrariamente alle serie storiche, nel caso dei dati panel la dinamica implica l'insorgere di inconsistenza degli stimatori senza richiedere la contemporanea presenza di errori autocorrelati. Tutto ciò è vero sia nel caso di modelli FE, sia per modelli RE.

1.2. Modelli Panel a effetti fissi e a effetti casuali

Consideriamo un generico modello panel del tipo:

¹²¹ Si ricordi che la condizione (necessaria) di identificazione dei parametri è che il numero di strumenti (esogeni) sia uguale o superiore al numero di variabili endogene esplicative (da strumentare).

$$Y_{it} = \alpha + \beta_{it}x + c_i + \varepsilon_{it} \quad (23)$$

dove i e t rappresentano rispettivamente la dimensione spaziale e temporale. Il termine c_i viene chiamato componente non osservata o eterogeneità non osservata; se i rappresenta in particolare un individuo, prende il nome di effetto individuale o eterogeneità individuale. I residui ε_{it} vengono chiamati errori o disturbi idiosincratici.

I modelli panel, in letteratura, vengono classificati essenzialmente in base a tre aspetti:

1. la scelta tra effetti individuali e temporali fissi oppure casuali;
2. l'assenza o la presenza degli effetti specifici temporali, che permettono la dicotomizzazione tra modelli di regressione *one-way error component* e *two-way error component*;
3. la presenza o meno di variabili endogene ritardate nell'insieme dei regressori del modello, che ne determina l'aspetto dinamico o statico.

Assumere effetti fissi, in un modello panel, significa assumere che le differenze fra gli individui siano caratterizzate da differenze incorporate nella costante.

La prima ipotesi in questo contesto è l'esogeneità in senso stretto. Nessuna ipotesi viene fatta sulla correlazione fra effetti individuali non osservabili e le variabili esplicative, che possono dunque essere arbitrariamente correlati. Tale vantaggio però ha un costo: non è possibile includere variabili costanti rispetto al tempo nel vettore delle esplicative. Sotto l'ipotesi di esogeneità in senso stretto, è possibile eliminare la componente non osservata (c_i), attraverso la trasformazione *within*. Lo stimatore *within*, che ne deriva, considera solo la fonte di variabilità temporale per ciascuna osservazione individuale i . Questa fonte di variabilità potrebbe essere limitata rispetto alla variabilità *between* (bassa precisione) e lo stimatore *within* è di conseguenza influenzato da errori di misurazione (*attenuation bias*); inoltre non è possibile utilizzare lo stimatore *within* con variabili fisse rispetto al tempo. Lo stimatore *within* diventa problematico quando nel modello viene inserita la dipendente ritardata come esplicativa. Mentre lo stimatore *within*, come si è detto, considera la variabilità temporale all'interno di ciascuna unità, lo stimatore *between* sfrutta solo la variabilità cross-section.

Per i modelli a effetti fissi, data l'equazione (23), avremo:

- a) *One way model*:

$$\log gdp_{it} = \beta_{0i} + \beta_1 \log K_{it} + \beta_2 \log L_{it} + \gamma C_{it} + \mu_{it} \quad (24)$$

dove β_{0i} è un effetto individuale costante nel tempo e μ_{it} è il termine di errore con $E(\mu_{it}) = 0$ e $V(\mu_{it}) = \sigma^2$.

b) *Two way model:*

$$\log gdp_{it} = \beta_0 + \beta_i + v_t + \beta_1 \log K_{it} + \beta_2 \log L_{it} + \gamma C_{it} + \mu_{it} \quad (25)$$

dove β_i è un effetto di gruppo e v_t è un effetto temporale per ogni periodo.

Per sfruttare al meglio l'informazione possiamo ricorrere al modello ad effetti casuali. Nel modello ad effetti casuali, il termine c_i (della generica equazione (23)) viene incluso nel termine di errore sotto l'ipotesi che esso sia ortogonale al vettore delle esplicative.

Per i modelli a effetti casuali data l'equazione (23) avremo:

a) *One way model:*

$$\log gdp_{it} = \beta_0 + \beta_1 \log K_{it} + \beta_2 \log L_{it} + \gamma C_{it} + u_i + \mu_{it} \quad (26)$$

dove β_0 è costante e u_i è un errore caratterizzante la i -esima osservazione ed è costante nel tempo, con media $E(u_i) = 0$ e $V(u_i) = \sigma^2$, $E(u_i, u_j) = 0$ per $i \neq j$ e $Cov(u_i, \mu_{it}) = 0$.

b) *Two way model:*

$$\log gdp_{it} = \beta_0 + \beta_1 \log K_{it} + \beta_2 \log L_{it} + \gamma C_{it} + u_i + \mu_{it} + w_t \quad (27)$$

dove w_t è un errore che riflette gli effetti temporali in ogni periodo.

Entrambi i modelli sono tecniche econometriche utili per risolvere i problemi di simultaneità, ma ognuno può produrre risultati molto diversi. Nel modello a effetti fissi, l'effetto specifico individuale, β_{0i} , è correlato con gli altri regressori, mentre gli effetti casuali non sono correlati con le variabili esplicative. Il modello a effetti fissi, quindi, è sub standard al modello a effetti casuali in termini di gradi di libertà. Inoltre lo stimatore ad effetti casuali è preferibile a quello ad effetti fissi, perché usa in modo più efficiente l'informazione, e consente agli effetti individuali di variare rispetto al tempo. Tuttavia, lo stimatore RE è consistente solo se gli effetti individuali sono non correlati con le esplicative.

I dataset panel possono essere di diverso tipo a seconda della diversità delle dimensioni e della diversità della composizione. Nell'ambito della diversità della dimensione quello che caratterizza una struttura di dati panel non è la dimensione temporale, ma il fatto che la variabilità dei dati avvenga in più di una dimensione (temporale e spaziale). Nell'ambito della diversità della composizione o del bilanciamento, un panel può essere:

- bilanciato in cui T è lo stesso per ciascuna unità;
- non bilanciato è composto da un numero differente di osservazioni per ciascuna unità;
- continuo in cui non entrano mai nuove unità (si inizia con N unità al tempo $t = 0$ e non si rimpiazzano mai se escono);
- a rotazione in cui le unità vengono seguite per un numero fisso di anni e poi vengono sostituite;
- pseudo-panel cross-section, differenti in ciascun periodo.

1.3. Modelli Panel dinamici

I modelli panel dinamici sono caratterizzati dalla presenza della variabile dipendente ritardata all'interno della matrice dei regressori. In questo modo è possibile modellare distinguendo tra due tipologie di correlazioni: l'autocorrelazione della variabile dipendente, e l'autocorrelazione dovuta all'eterogeneità non osservata.

Il principale problema di questi tipi di modelli è dato dal fatto che il termine di errore è correlato con la variabile dipendente ritardata e ciò implica stime OLS e GLS inconsistenti. Applicando una trasformazione *within* all'equazione del modello, si genera comunque una stima inconsistente¹²². Risolvendo il modello nelle differenze prime, vengono eliminati gli effetti individuali ma il problema della correlazione della variabile dipendente con il termine d'errore non si risolve. Questo problema può essere risolto ricorrendo allo stimatore a variabili strumentali (IV o 2SLS). Il numero di ritardi della variabile dipendente da usare come variabili strumentali dipende dalla presenza di autocorrelazione negli errori. I ritardi possono essere numerosi ma ciò implica la perdita di osservazioni.

¹²² Lo stimatore *within* è inconsistente per T finito, mentre diventa consistente per T infinito.

Alla luce di queste limitazioni, in questo lavoro mi propongo di utilizzare la tecnica di stima panel dinamica GMM. L'uso di dati panel potrebbe integrare l'effetto Paese e l'effetto tempo e contribuisce ad alleviare il problema delle variabili omesse. Nella nostra analisi usiamo anche il tasso di crescita del GDP pro-capite invece del livello di reddito. Il vantaggio principale di questa metodologia è che non abbiamo bisogno di cercare variabili strumentali per affrontare il problema dell'endogeneità.

Le regressioni di crescita tradizionali generalmente portano problemi (oltre al problema dell'endogeneità) di misura e di variabili omesse (Acemoglu, 2009). Dati questi problemi, le stime dei minimi quadrati sono stime distorte poiché le variabili omesse non osservate potrebbero essere correlate con uno dei regressori.

L'utilizzo di dati panel aiuta ad alleviare il problema delle variabili omesse prendendo in considerazione gli effetti specifici per Paese e gli effetti temporali. Islam (1995) è un primo esempio di un approccio panel data applicato ai regressioni di crescita.

Per affrontare i problemi di endogeneità e di misura dell'errore, l'uso frequente dell'approccio 2SLS nella letteratura sulla crescita mira ad alleviare il problema della endogeneità con l'introduzione di strumenti innovativi, come il tasso di mortalità, la frammentazione etnica e linguistica. Tuttavia, recentemente, è stata messa in dubbio la validità di questi strumenti empirici di crescita. Questo implica il ritorno al vecchio problema di trovare un adeguato strumento per la stima delle regressioni di crescita. Inoltre, un modello di crescita dinamico potrebbe essere anche un panel dinamico distorto (Nickell, 1981) poiché la variabile dipendente ritardata potrebbe essere correlata con il termini di disturbo.

Arellano e Bond (1991) propongono l'applicazione del metodo dei momenti generalizzato (GMM) alle differenze prime per stimare un modello dinamico di dati panel. Blundell e Bond (1998) separatamente sviluppano un sistema, stimatore GMM, con l'introduzione di un ulteriore restrizione di stazionarietà allo stimatore differenziato GMM. Tale approccio è stato successivamente utilizzato nelle regressioni di crescita da Caselli, Esquivel e Lefort (1996), Benhabib e Spiegel (2000) e Levine, Loayza e Beck (2000).

1.4. Gli stimatori GMM per i modelli Panel

Arellano e Bond, (1991) raccomandano l'uso dello stimatore GMM per l'analisi empirica della crescita. Ciò è dovuto a due ragioni principali. In primo luogo, capita spesso che i ricercatori

prendano un periodo medio di crescita per sbarazzarsi delle dinamiche cicliche. Quindi, il numero di periodi utilizzati nella letteratura standard della crescita è generalmente piccolo. In secondo luogo, i loro risultati empirici mostrano che, se le serie temporali sono persistenti, come ad esempio il tasso di crescita del PIL pro-capite, (Coviello e Islam, 2006), lo stimatore differenziato GMM può comportarsi male in quanto i livelli ritardati della serie sono strumenti deboli. Essi mostrano che le stime differenziate GMM del coefficiente sulla variabile dipendente ritardata tendono a trovarsi al di sotto del corrispondente all'interno del gruppo di previsione in un modello ad effetti fissi, suggerendo che le stime differenziate GMM sono gravemente distorta.

Arellano e Bond inizialmente sviluppano lo stimatore GMM-DIF (*first differenced GMM*). Esso si basa sull'osservazione che qualsiasi variabile ritardata è incorrelata con la differenza prima del termine di errore e quindi è disponibile come variabile strumentale per le equazioni in differenza¹²³. Tutti gli strumenti così determinati vengono impiegati nella procedura GMM per ottenere lo stimatore GMM-DIF.

Un miglioramento di questo approccio, suggerito da Arellano e Bover (1995) e Blundell e Bond (1998), si applica quando possiamo assumere che le variabili predeterminate e gli effetti individuali presentano una correlazione fissa nel tempo. Si ottengono, così, ulteriori condizioni sui momenti che permettono di usare le variabili differenziate ritardate come strumenti per le equazioni in livello non trasformate. Si ottiene così una matrice degli strumenti più robusta. Lo stimatore ottenuto combinando le equazioni in differenza e in livello è noto come GMM-SYS. Anche in questo caso, la disponibilità degli strumenti dipende dalle assunzioni sulle variabili circa l'endogeneità, la predeterminatezza e l'esogeneità.

GMM-DIF e GMM-SYS possono essere *one step* e *two step*. Entrambi i metodi di stima risultano consistenti, ma la procedura a due stadi genera stime asintoticamente più efficienti. Come sostengono anche Arellano e Bond (1991) e Blundell e Bond (1998) focalizzano la propria attenzione sullo stimatore *one step* in quanto quello a due stadi può essere distorto verso il basso nei campioni finiti (Bond, 2002; Bond and Windemeijer, 2002). Recentemente, Windemeijer (2005) propone una correzione per campioni finiti da adottare nell'approccio a due stadi che migliora l'accuratezza della matrice di covarianza delle stime dei parametri ottenute.

¹²³ Ulteriori strumenti si ottengono da specifiche assunzioni sui restanti regressori rispetto alla loro endogeneità, predeterminatezza e esogeneità.

Per riassumere, gli stimatori GMM per l'analisi del panel consentono arbitrariamente la distribuzione degli effetti fissi individuali e di quelli temporali. Ciò fornisce un vantaggio rispetto all'utilizzo delle regressioni cross-section, che sono particolarmente rilevanti nella letteratura della crescita, in cui si suppone che gli effetti fissi siano assenti. In un'analisi panel data, lo studio delle variazioni nel tempo può essere sempre possibile. Inoltre, gli stimatori GMM ammettono termini di disturbo idiosincratici, che sono eteroschedastici e autocorrelazione. Tuttavia, si assume che questi termini di disturbo non siano correlati tra gli individui. Per quanto riguarda i regressori, essi potrebbero essere endogeni, predeterminati e non strettamente esogeni. Gli stimatori sono applicabili anche ad un panel con un grande numero di sezioni trasversali (cioè con N grande) e con un piccolo numero di periodi (cioè con T piccolo)¹²⁴. Un particolare vantaggio nel nostro contesto è che non si assume la disponibilità di strumenti esterni. In altre parole, tutti gli strumenti possibili sono facilmente disponibili nel dataset.

2. Analisi descrittiva dei dataset

La banca dati originale costruita per analizzare la relazione tra la crescita economica e le politiche antitrust nel tempo (dal 1960 al 2009) e nello spazio (211 Paesi del mondo) contiene le principali variabili economiche espresse in valori assoluti e in percentuali¹²⁵; le misure antitrust ovvero variabili quantitative espresse in valori assoluti (antitrust budget e antitrust staff) e dummy (che assumono valore 1 se in un Paese esiste la legge antitrust, 0 altrimenti; assume valore 1 se un Paese è common law, 0 altrimenti; assume valore 1 se un Paese è civil law, 0 altrimenti; assume valore 1 se un Paese assume un sistema legale diverso dai precedenti, 0 altrimenti); le dummy geografiche (che assumono valore 1 se i Paesi sono sviluppati, 0 altrimenti; assume valore 1 se i Paesi sono in via di sviluppo, 0 altrimenti; assume valore 1 se i Paesi sono sottosviluppati, 0 altrimenti); le misure di regolamentazione (indici che variano da 0 a 6); le misure di *governance* (indici che variano da -2,5 a 2,5; il valore più alto corrisponde alla migliore misura di governo mentre quello più basso alla peggiore misura di governo); le misure di indipendenza delle Autorità (indici che variano da 0 a 10; il valore più alto indica il più alto grado di indipendenza dell'Autorità).

¹²⁴ Il numero di strumenti utilizzati tende a esplodere con T nelle stime panel GMM. Questo è uno dei motivi per cui lo stimatore GMM è applicabile solo quando T è piccolo.

¹²⁵ I dati economici sono stati ottenuti dalla *World Bank*.

2.1. Il dataset RI

Il dataset contenente la misura di regolamentazione RI, il periodo di osservazione va dal 1975 al 2007, i Paesi osservati sono 22 e tutti hanno la dummy geografica pari a 1 per i Paesi sviluppati¹²⁶. Di questi, tutti, hanno adottato una legge antitrust e rispetto alla durata, i Paesi che hanno una legge antitrust più recente l'hanno adottata da almeno tre anni. In riferimento al sistema giuridico, 6 Paesi hanno un sistema giuridico di tipo *common law* (Australia, Canada, Ireland, New Zealand, United Kingdom, United States), mentre i restanti 16 Paesi, hanno un sistema giuridico di tipo *civil law*. Il dataset in oggetto include inoltre le misure antitrust e le principali variabili economiche.

La Tabella 3 contiene le statistiche descrittive delle variabili economiche e della variabile d'interesse RI. Tra le principali variabili economiche abbiamo: il tasso di crescita del GDP pro-capite reale indicato con la lettera *y*, il capitale fisico, *k* e il capitale umano HDI.

Tabella 3: Statistiche descrittive delle variabili economiche e della variabile RI

Variabile	Media	Mediana	Minimo	Massimo	Dev. Std.	Coeff. Di variazione.	Asimmetria	Curtosi
y	32086,6	26608,3	1435,45	183179,	24582,5	0,766	1,553	4,689
k	7079,37	5999,96	390,754	42901,5	5389,14	0,761	1,656	5,253
HDI	0,901	0,903	0,748	0,971	0,042	0,0467	-0,703	0,423
RI	5,500	5,399	2,469	9,495	1,536	0,280	0,271	-0,450

Al fine di descrivere l'intensità del legame tra le variabili, ho riportato nella Tabella 4 i coefficienti di correlazione di Pearson¹²⁷.

Tabella 4: Coefficienti di correlazione

y	k	HDI	RI	
1,000	0,973	0,779	-0,472	y
	1,000	0,749	-0,407	k
		1,000	-0,555	HDI
			1,000	RI

Il coefficiente di correlazione lineare è un numero compreso tra -1 e 1; è positivo o negativo a seconda che si tratti di una crescita o una decrescita, vale 0 in caso di assenza di linearità nei dati,

¹²⁶ I Paesi contenuti nel dataset RI sono: Australia, Austria, Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Japan, Netherlands, New Zealand, Norway, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland, United Kingdom, United States.

¹²⁷ L'indice di correlazione di Pearson, anche detto coefficiente di correlazione di Pearson (o di Bravais-Pearson) tra due variabili aleatorie è un coefficiente che esprime la linearità tra la loro covarianza e il prodotto delle rispettive deviazioni standard.

e vale 1 o -1 quando i punti sono allineati. Sono da notare le correlazione negative dell'RI con le variabili economiche. Queste stanno ad indicare che a bassi punteggi su una variabile corrispondono alti punteggi sull'altra variabile.

L'analisi di tutti i coefficienti di correlazione tra le esplicative ci aiuta nella diagnosi di multicollinearità: la presenza di coefficienti di correlazione elevati (in valore assoluto) è sintomo di multicollinearità. Un insieme di statistiche utilizzate per individuare la presenza di multicollinearità è l'insieme dei fattori di crescita della varianza (*variance inflation factors*, VIF¹²⁸). Un VIF indica quanto una variabile esplicativa risulti spiegata dalla altre esplicative dell'equazione. I VIF sono stime di quanto la multicollinearità aumenta la varianza di un coefficiente stimato. Un VIF pari a 1 significa che quella variabile non è coinvolta in nessuna situazione di multicollinearità. Un VIF superiore a 1 indica la presenza di almeno un po' di multicollinearità. Abbiamo calcolato un VIF per ogni variabile esplicativa. Le dummy *civil law*, *common law* e la dummy geografica sono perfettamente collineari.

La presenza di multicollinearità implica le seguenti conseguenze:

- Le stime OLS dei parametri sono ancora corrette (*unbiased*);
- Le varianze e gli errori standard delle stime OLS crescono; ciò implica che il valore della statistica test *t* dei coefficienti stimati decresce (avendo al denominatore uno *standard error* maggiore) dunque si ha una maggiore probabilità che l'ipotesi di non significatività dei coefficienti venga accettata;
- le stime sono molto sensibili a cambi di specificazione (aggiunta o eliminazione di una variabile) e a piccoli cambiamenti nei dati;
- si può ottenere un coefficiente di determinazione R^2 elevato con coefficienti stimati non significativamente diversi da zero.

Sulla base di queste possibili conseguenze dovute alla presenza di collinearità tra le variabili esplicative abbiamo deciso di omettere le dummy *civil law*, *common law* e la dummy geografica.

¹²⁸ Il VIF è così calcolato: $VIF_i = 1/(1-R_i^2)$.

2.2. Il dataset GOV

Il dataset GOV contiene le misure di *governance* ovvero: *Voice and Accountability (VA)*, *Political Stability & Absence of Violence/Terrorism (PSAV)*, *Government Effectiveness (GE)*, *Regulatory Quality (RQ)*, *Rule of Law (RL)*, *Control of corruption (CC)*. Queste misure sono tratte dalla banca dati *The Worldwide Governance Indicators (WGI)*¹²⁹. Per ridurre l'eterogeneità delle misure di *governance* abbiamo costruito un indice di sintesi come media ponderata delle misure di *governance* per ogni Paese e per ogni anno. Questa banca dati si estende dal 1996 al 2008 e riguarda 168 Paesi¹³⁰. Esso include, come il dataset precedente, anche le misure antitrust e le variabili economiche. In questo dataset, 48 Paesi non hanno mai adottato una legge antitrust¹³¹. 28 Paesi hanno un sistema giuridico di tipo *common law*¹³²; 96 di tipo *civil law*¹³³, 18 hanno un sistema

¹²⁹ Gli indicatori di *governance* qui presentati aggregano le opinioni sulla qualità della *governance* fornita da un gran numero di intervistati rivolte ad imprese, cittadini ed esperti nei Paesi industrializzati e in via di sviluppo. Questi dati sono raccolti da istituti di ricerca, organizzazioni non governative e organizzazioni internazionali. Le WGI non riflettono le opinioni ufficiali della Banca mondiale, dei suoi amministratori esecutivi, o dei Paesi che rappresentano. Le WGI non sono utilizzate dalla Banca Mondiale per allocare le risorse.

¹³⁰ I Paesi contenuti nel dataset GOV sono: Albania, Algeria, Angola, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Azerbaijan, The Bahamas, Bahrain, Bangladesh, Barbados, Belarus, Belgium, Belize, Benin, Bhutan, Bolivia, Bosnia and Herzegovina, Botswana, Brazil, Brunei Darussalam, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Cambodia, Cameroon, Canada, Cape Verde, Central African Republic, Chad, Chile, China, Colombia, Comoros, Congo Dem. Rep., Congo Rep., Costa Rica, Cote d'Ivoire, Croatia, Cuba, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Djibouti, Dominican Republic, Ecuador, Egypt Arab Rep., El Salvador, Equatorial Guinea, Eritrea, Estonia, Ethiopia, Fiji, Finland, France, Gabon, The Gambia, Georgia, Germany, Ghana, Greece, Guatemala, Guinea, Guyana, Haiti, Honduras, Hong Kong, China, Hungary, Iceland, India, Indonesia, Iran Islamic Rep., Ireland, Israel, Italy, Jamaica, Japan, Jordan, Kazakhstan, Kenya, Korea Rep., Kuwait, Kyrgyz Republic, Lao PDR, Latvia, Lebanon, Lesotho, Liberia, Libya, Lithuania, Luxembourg, Macao SAR China, Macedonia FYR, Madagascar, Malawi, Malaysia, Maldives, Mali, Malta, Mauritania, Mauritius, Mexico, Moldova, Mongolia, Morocco, Mozambique, Namibia, Nepal, Netherlands, New Zealand, Nicaragua, Niger, Norway, Oman, Pakistan, Panama, Papua New Guinea, Paraguay, Peru, Philippines, Poland, Portugal, Qatar, Romania, Russian Federation, Rwanda, Saudi Arabia, Senegal, Sierra Leone, Singapore, Slovak Republic, Slovenia, Solomon Islands, South Africa, Spain, Sri Lanka, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, Sudan, Suriname, Swaziland, Sweden, Switzerland, Syrian Arab Republic, Tajikistan, Tanzania, Thailand, Togo, Tonga, Trinidad and Tobago, Tunisia, Turkey, Turkmenistan, Uganda, Ukraine, United Arab Emirates, United Kingdom, United States, Uruguay, Uzbekistan, Vanuatu, Venezuela RB, Vietnam, West Bank and Gaza, Yemen Rep., Zambia, Zimbabwe.

¹³¹ I Paesi che non hanno adottato una legge antitrust sono: Angola, The Bahamas, Bahrain, Belize, Bhutan, Botswana, Brunei Darussalam, Central African Republic, Comoros, Congo Dem. Rep., Congo, Rep., Cuba, Djibouti, Dominican Republic, Ecuador, Equatorial Guinea, Eritrea, Gabon, Georgia, Ghana, Guinea, Kenya, Kuwait, Lesotho, Liberia, Libya, Macao SAR, China, Macedonia, Madagascar, Malaysia, Maldives, Mauritania, Mozambique, Niger, Paraguay, Sierra Leone, Solomon Islands, St. Lucia, Sudan, Suriname, Swaziland, Togo, Trinidad and Tobago, Turkmenistan, Uganda, United Arab Emirates, Uruguay, Vanuatu.

¹³² I Paesi con sistema giuridico di tipo *common law* sono: Australia, The Bahamas, Barbados, Belize, Bhutan, Cameroon, Canada, Fiji, Ghana, Guyana, Hong Kong SAR China, India, Ireland, Israel, Lesotho, Liberia, Malawi, New Zealand, Nicaragua, Papua New Guinea, Singapore, South Africa, Tanzania, Trinidad and Tobago, Uganda, United Kingdom, United States, Zambia

¹³³ I Paesi *civil law* sono: Albania, Algeria, Angola, Argentina, Armenia, Austria, Azerbaijan, Belarus, Belgium, Benin, Bolivia, Bosnia and Herzegovina, Brazil, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Cambodia, Cape Verde, Central African Republic, Chad, Chile, China, Colombia, Comoros, Congo Dem. Rep., Congo Rep., Costa Rica, Cote d'Ivoire, Croatia, Cuba, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Djibouti, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Equatorial Guinea, Estonia, Ethiopia, Finland, France, Gabon, Georgia, Germany, Greece, Guatemala, Guinea, Haiti,

giuridico di tipo religioso¹³⁴ e 7 Paesi hanno un sistema di tipo misto (Bangladesh, Botswana, Brunei Darussalam, The Gambia, Malaysia, Pakistan, Zimbabwe). Dei restanti 19 Paesi non si conosce il tipo di sistema giuridico¹³⁵.

La Tabella 5 contiene le statistiche descrittive delle variabili economiche e della variabile d'interesse GOV mentre la Tabella 6 contiene i coefficienti di correlazione.

Tabella 5: Statistiche descrittive delle variabili economiche e della variabile d'interesse GOV

Variabile	Media	Mediana	Minimo	Massimo	Dev. Std.	Coeff. di variazione	Asimmetria	Curtosi
y	1,94983e+010	4225,69	0,078	6,12794e+012	2,73504e+011	14,027	15,905	277,243
k	4,70447e+009	966,721	0,010	1,35312e+012	6,54123e+010	13,904	15,530	260,663
HDI	0,727	0,756	0,217	0,973	0,178	0,245	-0,646	-0,501
VA	2,534	2,455	0,541	4,325	0,962	0,380	-0,035	-1,095
PS	2,476	2,542	0,000	4,183	0,936	0,378	-0,449	-0,393
GE	2,642	2,397	0,763	5,000	0,971	0,368	0,602	-0,605
RQ	2,642	2,557	0,000	5,000	0,904	0,342	-0,005	-0,566
RL	2,541	2,340	0,390	4,616	0,976	0,384	0,431	-0,802
CC	2,558	2,283	0,277	5,000	1,011	0,395	0,742	-0,396
GOV	2,563	2,369	0,467	4,460	0,895	0,349	0,374	-0,687

Le relazioni positive che notiamo nella tabella dei coefficienti di correlazione, stanno a significare che gli individui che ottengono valori elevati in una variabile tendono ad ottenere valori elevati sulla seconda variabile, viceversa, coloro che hanno bassi valori su una variabile tendono ad avere bassi valori sulla seconda variabile. Sono da notare, inoltre, le relazioni negative delle variabili di *governance* rispetto alle variabili economiche (tasso di crescita del GDP procapite reale e il capitale fisico).

Honduras, Hungary, Iceland, Italy, Jamaica, Japan, Kazakhstan, Korea Rep., Lao PDR, Latvia, Lebanon, Libya, Lithuania, Luxembourg, Macao SAR China, Madagascar, Mali, Malta, Mexico, Mongolia, Mozambique, Namibia, Netherlands, Norway, Panama, Paraguay, Peru, Poland, Portugal, Romania, Russian Federation, Senegal, Slovak Republic, Slovenia, Spain, Suriname, Sweden, Switzerland, Thailand, Togo, Turkey, Turkmenistan, Ukraine, Uruguay, Uzbekistan, Venezuela, Vietnam

¹³⁴ I Paesi con sistema giuridico religioso sono: Bahrain, Egypt, Arab Rep., Eritrea, Indonesia, Iran, Islamic Rep., Jordan, Kenya, Kuwait, Mauritania, Morocco, Oman, Qatar, Saudi Arabia, Sudan, Syrian Arab Republic, Tunisia, United Arab Emirates, Yemen Rep..

¹³⁵ I Paesi di cui non si hanno informazioni circa il sistema giuridico adottato sono: Kyrgyz Republic, Macedonia FYR, Maldives, Mauritius, Moldova, Nepal, Niger, Philippines, Rwanda, Sierra Leone, Solomon Islands, Sri Lanka, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, Tajikistan, Tonga, Vanuatu, West Bank and Gaza.

Tabella 6: Coefficienti di correlazione

y	k	HDI	VA	PS	GE	RQ	RL	CC	GOV
1,000	0,997	-0,142	-0,123	-0,185	-0,112	-0,142	-0,133	-0,108	-0,143
	1,000	-0,143	-0,124	-0,187	-0,113	-0,143	-0,135	-0,109	-0,144
		1,000	0,615	0,611	0,757	0,714	0,729	0,703	0,739
			1,000	0,719	0,826	0,837	0,825	0,805	0,897
				1,000	0,759	0,725	0,810	0,753	0,852
					1,000	0,916	0,953	0,954	0,969
						1,000	0,890	0,877	0,938
							1,000	0,954	0,973
								1,000	0,958

L'analisi di tutti i coefficienti di correlazione tra le esplicative, anche in questo caso, ci aiuta nella diagnosi di multicollinearità: la presenza di coefficienti di correlazione elevati (in valore assoluto) è sintomo di multicollinearità. L'analisi del VIF, ci ha portato ad omettere le dummy *civil law*, *common law*, la variabile durata antitrust e la dummy geografica.

2.3. Il dataset LIB

Il dataset LIB contiene le misure di indipendenza delle Autorità oltre che le misure antitrust ed economiche. Tra le 8 misure di *governance* dell'*Economic Freedom of the World* abbiamo scelto quelle che coprivano il più ampio orizzonte e spaziale, cioè: *Judicial independence* (JI), *Impartial courts* (IC), *Protection of property rights* (PPR), *Military interference in rule of law and the political process* (ROL), *Integrity of the legal system* (IS). Anche in questo dataset, per ridurre l'eterogeneità delle misure, abbiamo costruito un indice di sintesi come media ponderata delle variabili precedentemente nominate. Questa banca dati va dal 1995 al 2007 e include 61 Paesi¹³⁶. Di questi 17 non hanno una regolamentazione antitrust¹³⁷. In riferimento al sistema giuridico adottato, 14 Paesi hanno un sistema giuridico di tipo *common law*¹³⁸, 36 Paesi hanno un sistema giuridico di tipo *civil law*¹³⁹ e 5 Paesi hanno un sistema giuridico di tipo religioso (Bahrain, Kenya, Kuwait,

¹³⁶ I Paesi contenuti nel dataset LIB sono: Argentina, Bahrain, Bangladesh, Barbados, Belgium, Benin, Bolivia, Bulgaria, Cameroon, Canada, Chad, Chile, China, Congo Dem Rep., Congo Rep., Cyprus, Dominican Republic, Ecuador, Estonia, Gabon, Germany, Ghana, Guatemala, Guinea-Bissau, Guyana, Haiti, Honduras, India, Israel, Italy, Kenya, Korea Rep., Kuwait, Latvia, Lithuania, Malawi, Malaysia, Mali, Malta, Morocco, Nepal, Netherlands, New Zealand, Nicaragua, Niger, Panama, Portugal, Rwanda, Senegal, Sierra Leone, Singapore, South Africa, Spain, Sri Lanka, Sweden, Switzerland, Tanzania, Turkey, Ukraine, United Arab Emirates, Uruguay.

¹³⁷ I Paesi che non hanno adottato una regolamentazione antitrust sono: Bahrain, Congo Dem. Rep., Congo Rep., Dominican Republic, Ecuador, Gabon, Ghana, Guinea-Bissau, Kenya, Kuwait, Malaysia, Nepal, Niger, Sierra Leone, Turkey, United Arab Emirates, Uruguay.

¹³⁸ I Paesi con sistema giuridico di tipo *common law* sono: Barbados, Cameroon, Canada, Ghana, Guyana, India, Istrael, Malawi, New Zealand, Nicaragua, Singapore, South Africa, Sri Lanka, Tanzania.

¹³⁹ I Paesi con sistema giuridico di tipo *civil law* sono: Argentina, Belgium, Benin, Bolivia, Bulgaria, Chad, Chile, China, Congo Dem. Rep., Congo Rep., Cyprus, Dominican Republic, Ecuador, Estonia, Gabon, Germany,

Marocco, United Arab Emirates). Bangladesh e Malaysia hanno, infine, un sistema di tipo misto, mentre dei restanti 4 Paesi (Nepal, Niger, Ruwanda e Sierra Leone) non si hanno informazioni circa il sistema giuridico adottato. Di seguito l'analisi descrittiva di tutte le variabili e dei coefficienti di correlazione (rispettivamente Tabella 7 e Tabella 8 Tabella 7: Statistiche descrittive).

Tabella 7: Statistiche descrittive delle variabili economiche e della variabile d'interesse LIB

<i>Variabile</i>	<i>Media</i>	<i>Mediana</i>	<i>Minimo</i>	<i>Massimo</i>	<i>Dev. Std.</i>	<i>Coeff. Di variazione</i>	<i>Asimmetria</i>	<i>Curtosi</i>
y	14671,1	3841,38	0,013	90852,5	20012,8	1,364	1,469	1,205
k	3178,84	845,599	0,001	19944,2	4260,32	1,340	1,440	1,220
HDI	0,708	0,755	0,207	0,966	0,202	0,285	-0,523	-1,000
JI	5,624	5,663	0,359	9,520	2,325	0,413	-0,112	-1,002
IC	5,275	5,071	1,364	9,520	1,887	0,358	0,237	-0,787
PPR	5,383	5,310	0,603	9,608	2,090	0,388	-0,068	-0,914
ROL	6,571	6,666	0,000	10,000	2,583	0,393	-0,604	-0,139
ILS	6,250	6,666	0,000	10,000	2,471	0,395	-0,391	-0,426
LIB	5,707	5,701	1,161	9,625	1,977	0,346	-0,063	-0,600

Tabella 8: Coefficienti di correlazione

y	k	HDI	JI	IC	PPR	ROL	ILS	LIB	
1,000	0,981	0,691	0,644	0,659	0,764	0,605	0,646	0,740	y
	1,000	0,694	0,625	0,636	0,767	0,600	0,639	0,725	k
		1,000	0,544	0,590	0,665	0,684	0,711	0,739	HDI
			1,000	0,896	0,757	0,545	0,575	0,894	JI
				1,000	0,723	0,622	0,639	0,879	IC
					1,000	0,628	0,571	0,868	PPR
						1,000	0,687	0,853	ROL
							1,000	0,848	ILS
								1,000	LIB

La presenza di coefficienti di correlazione elevati tra le esplicative, ci spinge alla diagnosi di multicollinearità. L'analisi del VIF, ci ha portato ad omettere le dummy *civil law*, *common law*, la variabile durata antitrust e la dummy geografica.

3. Modelli di crescita con regolamentazione

Per studiare l'impatto della competizione e delle politiche competitive sulla crescita, usiamo una generica funzione di produzione Cobb-Douglas:

$$Y_{it} = A_{it} K_{it}^{\beta_1} L_{it}^{\beta_2} \tag{28}$$

dove si assume che un'impresa produce un output Y , con una tecnologia che usa capitale K e lavoro L nell'anno i . A è un indice del fattore di produttività totale ovvero un coefficiente che rappresenta il

Guatemala, Guinea-Bissau, Haiti, Honduras, Italy, Korea Rep., Latvia, Lithuania, Mali, Malta, Netherlands, Panama, Portugal, Senegal, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, Ukraine, Uruguay.

livello di tecnologia, e incrementa il prodotto marginale di tutti i fattori simultaneamente. β_1 e β_2 sono parametri positivi con $(\beta_1, \beta_2) > 0$ e $(\beta_1 + \beta_2) = 1$ che implica rendimenti di scala costanti

Una variabile politica di concorrenza può essere incorporato nella funzione di produzione. L'idea alla base di questa incorporazione è quella di garantire che la concorrenza aumenta la contendibilità del mercato, i cui effetti sono di migliorare l'efficienza, prezzi più bassi e la qualità del prodotto superiore. Oltre a ciò, la concorrenza porta maggiori vantaggi economici: se le imprese sono efficienti, la loro competitività internazionale migliorerà; ciò implica un aumento delle esportazioni di un Paese e una diminuzione delle importazioni. Per verificare l'ipotesi che la politica della concorrenza ha un impatto positivo sulla crescita della produttività incorporiamo la politica di concorrenza nell'equazione di produzione.

La concorrenza è introdotta nella funzione di produzione come una variabile dummy, che nella nostra banca dati è indicata con Antitrust (nella seguente analisi indicheremo la dummy antitrust con la lettera C , competizione, per evitare che si confonda con il livello di tecnologia A) ed è uguale a 1 se la concorrenza esiste in un determinato Paese ovvero in un determinato anno. Considerando la dummy antitrust e il GDP come variabile dipendente, la funzione di produzione diventa:

$$GDP_{it} = A_{it} K_{it}^{\beta_1} L_{it}^{\beta_2} e^{\gamma C_{it}} \quad (29)$$

Trasformando l'equazione (29) in logaritmi è possibile la stima lineare dove la variabile dipendente è direttamente correlata alle variabili esplicative. Assumendo i logaritmi e introducendo la variabile d'errore avremo:

$$\log GDP_{it} = \beta_1 \log K_{it} + \beta_2 \log L_{it} + \gamma C_{it} + \mu_{it} \quad (30)$$

dove assumiamo che il termine di errore (μ_{it}) soddisfa tutte le assunzioni del modello di regressione della teoria classica. Da quest'ultima equazione possiamo calcolare la stima OLS del termine di errore a condizione che i coefficienti siano stimati in modo coerente. Il problema, però, è che la stima soffre di problemi di simultaneità, il che significa che i regressori e gli errori sono correlati, e quindi, questo problema rende le stime OLS distorte. Infatti, oltre alle variabili esogene utilizzate nell'equazione (30) esistono altri fattori esogeni che influenzano la produzione. Se questi fattori causano i termini di errore nell'equazione (30) risultano correlati in tutti i periodi per Paese o tra Paesi per un determinato periodo, la semplice stima OLS che ignora queste correlazioni sarà inefficace. La regressione panel può risolvere questo problema in modo adeguato catturando sia le

variazioni temporali sia quelle trasversali. Possiamo stimare le regressioni panel utilizzando due tecniche comuni: il modello a effetti fissi e il modello a effetti casuali. Questa classificazione dipende dalle ipotesi alternative sui termini di errore e su come i coefficienti cambiano nel tempo e tra i Paesi.

3.1. Specificazione dei modelli

Sulla base della teoria economica ed econometrica e dei dati appena descritti, i modelli econometrici sono stati specificati nell'ambito dell'approccio metodologico dei panel data in cui l'informazione si riferisce a variabili con dimensione sia individuale ($i=1, 2, \dots, N$), sia temporale ($t=1, 2, \dots, T$). Nel nostro caso, gli individui sono rappresentati dai Paesi del mondo. La specificazione panel cerca di dare conto della variabilità individuale e nel tempo, utilizzando assieme (*pooling*) tutte le osservazioni disponibili per misurare la relazione causale suggerita dalla teoria economica.

Al fine di esaminare la relazione tra la crescita economica e la politica di concorrenza di un Paese, dunque, ci avvaliamo di tutti e quattro i modelli panel discussi nella precedente sezione: effetti fissi *one way* (FIXONE), effetti fissi *two way* (FIXTWO), effetto casuali *one way* (RANONE), e gli effetti casuali *two way* (RANTWO). I modelli sono:

$$\text{FIXONE} \quad \log gdp_{it} = \beta_{0i} + \beta_1 \log K_{it} + \beta_2 \log L_{it} + \gamma C_{it} + \mu_{it} \quad (31)$$

$$\text{FIXTWO} \quad \log gdp_{it} = \beta_0 + \beta_{0i} + v_t + \beta_1 \log K_{it} + \beta_2 \log L_{it} + \gamma C_{it} + \mu_{it} \quad (32)$$

$$\text{RANONE} \quad \log gdp_{it} = \beta_0 + \beta_1 \log K_{it} + \beta_2 \log L_{it} + \gamma C_{it} + u_i + \mu_{it} \quad (33)$$

$$\text{RANTWO} \quad \log gdp_{it} = \beta_0 + \beta_1 \log K_{it} + \beta_2 \log L_{it} + \gamma C_{it} + u_i + \mu_{it} + w_t \quad (34)$$

Questi modelli sono stati ripetuti per tutte le nostre variabili di interesse che caratterizzano i nostri quattro dataset (descritti nel paragrafo precedente)

3.2. Stima dei modelli

Testando empiricamente i modelli econometrici così specificati sui nostri dataset abbiamo ottenuto quattro modelli per spiegare la relazione tra regolamentazione antitrust, *governance* e crescita

economica. Per tutti i modelli, la variabile dipendente è il tasso di crescita del GDP reale procapite. Tra le variabili esplicative abbiamo inserito le variabili di controllo, fondamentali per spiegare la crescita economica (capitale fisico e capitale umano) e le variabili di interesse dei nostri dataset: *Regulation Impact* (RI), misure di *governance* (GOV), indicatori di libertà economica (LIB), *Product Market Regulation*, (PMR). Con le prime tre misure di regolamentazione (RI, GOV e LIB) abbiamo creato panel data bilanciati, mentre per la variabile PMR abbiamo creato un panel data non bilanciato. Nei paragrafi seguenti presento i principali risultati delle stime.

3.2.1. Antitrust

Il modello che tiene conto delle variabili economiche e della dummy ANTITRUST (o in alternativa la variabile DURATA ANTITRUST) volto a studiare la relazione tra il tasso di crescita pro-capite e la stessa è significativa e positiva. Questo sembra voler dire che la presenza (o meno) dell'Antitrust in una economia ha da un lato un effetto significativo e positivo. Questo risultato concorda con quanto trovato in letteratura. Djankov, McLiesh, Ramalho, (2006) sostengono, infatti, che i Paesi con una migliore regolamentazione crescono più velocemente.

Inoltre, nei miei modelli la variabile relativa all'origine legale, *common law e civil law*, non risulta significativa e ciò contrasta con quanto affermato in letteratura e in particolare da La Porta e altri (2007), in cui si verifica l'influenza delle origini legali su diversi indicatori di regolazione. Gli autori mostrano come le origini legali francesi o tedesche (di *civil law*) si associno, in media, con una regolazione più elevata e con maggiore formalismo giudiziario, mentre le origini legali anglosassoni (di *common law*) con minore regolazione e con un minor peso della proprietà pubblica nell'economia.

Vista la non significatività sulle nostre stime, abbiamo deciso di non riportare i modelli con le dummy relative all'origine legale.

3.2.2. Regulation Impact

Nel modello di crescita endogena con regolamentazione la relazione fra crescita e la principale variabile di regolamentazione, *REGULATION IMPACT* (RI), è studiata sotto l'ipotesi di modello panel con effetti fissi, in cui cioè gli effetti individuali sono deterministici. Il motivo di tale scelta dipende dal fatto che gli individui nel nostro campione non sono estratti da una popolazione ma, nel complesso, costituiscono la popolazione di interesse. Inoltre, nei modelli con effetti fissi, lo stimatore del parametro β non risente in modo rilevante dell'omissione di variabili esplicative

caratterizzate da prevalente variabilità individuale, rendendo così meno pressante il problema della distorsione delle stime.

Il miglior modello econometrico per la crescita economica e la regolamentazione è:

$$\log y_{it} = \beta_i + \beta_1 HDI_{it} + \beta_2 HDI^2_{it} + \beta_3 \log k_{it} + \gamma_1 RI_{it} + \gamma_2 DA_{it} + \mu_{it} \quad 35$$

Nell'implementazione panel del nostro modello teorico si è utilizzata una forma funzionale lineare nei logaritmi. Inoltre, i log-livelli delle variabili di interesse sono stati trasformati in differenze prime, dato che l'analisi econometrica del modello nei livelli ha rivelato forti instabilità delle stime dei parametri.

La specificazione nelle differenze presenta alcuni aspetti positivi: (a) l'uso di un modello statico nelle differenze con dati annuali difficilmente presenta problemi di autocorrelazione dei residui (la specificazione di un modello dinamico con effetti fissi avrebbe richiesto l'impiego del metodo di stima delle variabili strumentali, meno efficiente degli OLS, oppure il GMM); (b) nella specificazione nelle differenze si riduce la collinearità fra i livelli delle variabili (dovuta alla presenza di un possibile trend) che implicherebbe rischi di regressioni spurie o problemi di precisione nelle stime dei parametri.

La stima del modello è riportata di seguito. Le statistiche test t , sono costruite per l'ipotesi $\beta_i = 0$, cioè che il coefficiente i -esimo sia nullo e quindi il relativo regressore sia da escludere dalla regressione poiché non statisticamente significativo.

Gli *errori standard*, le statistiche t e il relativo p -value sono riportate nella Tabella 9.

**Tabella 9: Crescita economica e Regulation impact
(Modello a effetti fissi)**

	<i>Coefficiente</i>	<i>Errore Std.</i>	<i>rapporto t</i>	<i>p-value</i>	
cost	-3,114	0,503	-6,185	<0,000	***
HDI	6,952	1,216	5,715	<0,000	***
HDI ²	-3,921	0,720	-5,446	<0,000	***
k	0,909	0,011	82,404	<0,000	***
RI	0,007	0,004	1,734	0,083	*
DA	0,001	0,000	1,834	0,067	*

Variabile dipendente: tasso di crescita del GDP procapite reale

(N. osservazioni=704, N. Paesi=22, N. anni=32)

*** p-value <0.01; ** p-value < 0.05; * per p-value<0.10

È da notare, il test F della significatività del modello ed inoltre che la capacità esplicativa del modello è molto elevata¹⁴⁰. Questo risultato si discosta dagli altri studi in tema citati (in Djankov e altri, 2006, p. 398 la capacità esplicativa del modello è molto bassa) L'aggiunta di altre variabili non migliora la bontà di adattamento del modello. Quindi, nel modello di crescita endogena con regolamentazione l'effetto indotto dall'inclusione della variabile di regolamentazione, *REGULATION IMPACT* (RI), è significativa e con segno positivo. Anche, l'effetto indotto dall'inclusione nel modello della variabile antitrust, *DURATA ANTTITRUST* (DA) e crescita è significativa e positiva. Il test sulla normalità dei residui conferma l'ipotesi di normalità degli errori.

La specificazione del miglior modello di crescita economica con regolamentazione e antitrust risulta essere un modello ad effetti fissi con errori standard robusti (*Heteroskedasticity Autocorrelation Consistent*, HAC) in cui la variabile dipendente è il tasso di crescita del GDP procapite reale.

3.2.3. Governance

Nel modello di crescita esogena con regolamentazione l'effetto indotto dall'inclusione nel modello della principale variabile di *governance* (GOV), è significativa e con segno positivo, ma la variabile antitrust ha un effetto negativo e significativo.

In questo modello si tiene conto della possibile persistenza della variabile dipendente, utilizzando lo stimatore GMM a due passi per panel dinamici proposto da Arellano e Bond (1991). Gli strumenti includono i primi tre ritardi della variabile dipendente.

¹⁴⁰ Statistica test: $F(26, 677) = 406,9647$ con $p\text{-value}(F) = 0,000000$ e l'R-quadro corretto pari a 0,937556.

La specificazione del miglior modello trovato, quindi, è un panel dinamico *two step* con errori standard asintotici¹⁴¹:

$$\log y_{it} = \beta_0 + \beta_1 \log y_{it-1} + \beta_2 \log y_{it-2} + \beta_3 \log y_{it-3} + \beta_4 \log k_{it} + \beta_5 \text{HDI}_{it} + \beta_6 \text{HDI}_{it}^2 + \beta_7 \text{GOV}_{it} + \beta_8 \text{A}_{it} \quad (36)$$

Le statistiche riportate alla fine della **Error! Reference source not found.** mostrano che le variabili strumentali passano sia il test per le restrizioni di sovra identificazione, sia quello per l'assenza di correlazione seriale del secondo ordine nei residui del modello.

Tabella 10: Crescita economica e Governance
(Two-Step System GMM Estimation: 1048 osservazioni)

	<i>Coefficiente</i>	<i>Errore Std.</i>	<i>z</i>	<i>p-value</i>	
y(-1)	0,070	0,001	49,073	<0,000	***
y(-2)	-0,016	0,001	-24,096	<0,000	***
y(-3)	0,007	0,001	10,837	<0,000	***
A	0,010	0,001	8,877	<0,000	***
HDI	6,315	0,478	13,211	<0,000	***
HDI ²	-4,021	0,335	-11,992	<0,000	***
K	0,416	0,014	29,313	<0,000	***
GOV	0,127	0,027	4,546	<0,000	***
A	-0,035	0,014	-2,394	0,0167	**

Variabile dipendente: tasso di crescita del GDP pro-capite reale

*** p-value <0.01; ** p-value < 0.05; * per p-value <0.10

I test usati per questa classe di stimatori sono il test di auto regressione (AR) e il Sargan test (Arellano and Bond, 1991; Blundell and Bond, 1998). Con il test AR(1) dovremmo osservare una correlazione seriale negativa di primo ordine e con il test AR(2) l'assenza di correlazione del secondo ordine della differenza prima del termine d'errore¹⁴². Il test di Sargan di sovra identificazione testa l'ipotesi nulla che tutti gli strumenti selezionati sono validi¹⁴³. Il test per l'ipotesi nulla di normalità degli errori ci conforta sulla efficienza dei regressori nello spiegare la relazione tra crescita e governance¹⁴⁴.

¹⁴¹ Uno stimatore è asintoticamente corretto se la distorsione tende a zero all'aumentare del campione.

¹⁴² Test per errori AR(1): z = -4,84012 (0,0000); test per errori AR(2): z = -1,49357 (0,1353).

¹⁴³ Test di sovra-identificazione di Sargan: Chi-quadro(49) = 84,5598 (0,0012).

¹⁴⁴ Il test per l'ipotesi nulla di normalità degli errori: Chi-quadro(2) = 309,213 con p-value 0,000.

Il risultato ottenuto in questo modello rispecchia quanto detto in letteratura a proposito dell'indicatore di *governance*. Olson e altri, (1998) sostengono, infatti, che la struttura degli incentivi forniti attraverso le istituzioni e il regime politico economico di un Paese sono la maggior determinante della produttività del tasso di crescita e della performance economica. Quindi la crescita è fortemente correlata alla *governance*.

3.2.4. Libertà economica

Nell'ultimo modello di crescita esogena con regolamentazione, l'effetto indotto dalla variabile indipendenza delle Autorità ovvero libertà economica (LIB) sulla crescita è significativa e negativa così come per l'antitrust.

Anche in questo caso si tiene conto della possibile persistenza della variabile dipendente, utilizzando lo stimatore GMM-SYS *two step* per panel dinamici con errori standard asintotici.

Di seguito la specificazione del miglior modello:

$$\begin{aligned} \log y_{it} = & \alpha + \beta_1 \log y_{it-1} + \beta_2 \log y_{it-2} + \beta_3 \log y_{it-3} + \beta_4 \log y_{it-4} + \beta_5 \log k_{it} + \\ & + \beta_6 \text{HDI}_{it} + \beta_7 \text{HDI}_{it}^2 + \beta_8 \text{LIB}_{it} + \beta_9 A_{it} \end{aligned} \quad (37)$$

La stima del modello è riportata nella Tabella 11:

Tabella 11: Crescita economica e Indicatore di Indipendenza delle Autorità (LIB)
(Two-Step System GMM Estimation: 378 osservazioni)

	Coefficiente	Errore Std.	z	p-value	
y(-1)	0,365	0,002	148,962	<0,000	***
y(-2)	-0,110	0,002	-58,460	<0,000	***
y(-3)	0,069	0,002	33,484	<0,000	***
y(-4)	0,022	0,002	10,288	<0,000	***
cost	-0,003	0,001	-4,213	0,000	***
HDI	4,106	0,347	11,841	<0,000	***
HDI ²	-1,876	0,188	-9,953	<0,000	***
k	0,505	0,006	78,524	<0,000	***
A	-0,015	0,007	-2,126	0,033	**
LIB	-0,023	0,002	-11,096	<0,000	***

Variabile dipendente: tasso di crescita del GDP pro-capite reale

*** p-value <0.01; ** p-value < 0.05; * per p-value <0.10

Anche in questo caso, i test comunemente usati per questa classe di stimatori sono il test di auto regressione (AR) e il Sargan test (Arellano and Bond, 1991; Blundell and Bond, 1998). La metodologia dei modelli panel dinamici implica che noi dovremmo osservare una correlazione

seriale negativa di primo ordine e assenza di correlazione del secondo ordine della differenza prima del termine d'errore. Queste ipotesi vengono testate attraverso i test AR(1) e AR(2)¹⁴⁵. Il test di Sargan di sovra identificazione testa l'ipotesi nulla che tutti gli strumenti selezionati sono validi¹⁴⁶.

4. Analisi di robustezza

Per verificare la robustezza dei risultati ottenuti o ripetuto l'analisi econometrica inserendo nei modelli altre variabili. Sebbene studi analoghi a questo abbiano, per esempio, considerato l'effetto dell'area geografica sulla crescita, il suo ruolo tuttavia non è ben definito. Easterly e Levine (2003), ad esempio, analizzano il ruolo di “*tropics, germs and crops*” e dimostrano che l'effetto di questi fattori geografici sullo sviluppo è limitato unicamente all'impatto sulle istituzioni; Sachs (2001) sostiene che la geografia gioca un ruolo diretto nel processo produttivo attraverso quattro canali: salute, produttività agricola, localizzazione, disponibilità di risorse naturali. A differenza dei lavori citati, che non utilizzano una metodologia panel, in questa analisi non posso introdurre la dummy geografica nei modelli panel, distinguendo per esempio i Paesi avanzati dai Paesi in via di sviluppo dai Paesi sottosviluppati, perché i coefficienti individuali nel modello a effetti fissi sono per definizione *time invariant*, mentre nei modelli dinamici l'effetto geografico è già incorporata nei coefficienti individuali. Come precedentemente accennato anche le dummy antitrust (o DURATA ANTITRUST) non sempre risultavano significative. Quindi, i modelli stimati risultano robusti anche rispetto a questa variabile.

Per misurare la robustezza del modello con la variabile *governance* ho stimato un modello panel dinamico a due passi (con errori standard asintotici) con le singole variabili usate per costruire l'indicatore di sintesi della *governance*. In particolare, ho stimato un modello con le seguenti variabili: *Voice and Accountability* (VA), *Political stability and absence of violence* (PSAV), *Governement Effectiveness* (GE), *Regulation Quality* (RQ), *Rule of Law* (RL), *Control of corruption* (CC). Poiché l'inclusione di queste variabili non migliora la bontà del modello le stime precedenti si dimostrano robuste anche a questo controllo. Solo VA e RQ (sia individualmente sia congiuntamente) risultano significative e positivamente correlate con la crescita economica mentre CC risulta significativa ma negativa. Nella tabella che segue riporto i risultati della stima.

¹⁴⁵ Test per errori AR(1): $z = -3,0745$ (0,0021); Test per errori AR(2): $z = -0,512474$ (0,6083).

¹⁴⁶ Test di sovra-identificazione di Sargan: Chi-quadro(45) = 47,8637 (0,3573).

**Tabella 12: Crescita economica e indicatori di governance (GOV)
(Two-Step System GMM Estimation)**

	<i>Coefficiente</i>	<i>Errore Std.</i>	<i>z</i>	<i>p-value</i>	
y(-1)	0,069	0,002	34,392	<0,000	***
y(-2)	-0,015	0,001	-18,510	<0,000	***
y(-3)	0,007	0,001	10,630	<0,000	***
cost	0,009	0,001	7,863	<0,000	***
HDI	6,678	0,461	14,496	<0,000	***
HDI ²	-4,359	0,315	-13,847	<0,000	***
k	0,427	0,015	27,928	<0,000	***
VA	0,044	0,018	2,4780	0,013	**
RQ	0,030	0,015	2,055	0,040	**
CC	-0,037	0,014	-2,550	0,011	**

Variabile dipendente: tasso di crescita del GDP procapite reale

*** p-value <0.01; ** p-value < 0.05; * per p-value<0.10

Per controllare la robustezza del modello rispetto alle singole variabili dell'indicatori di sintesi LIB ho ristimato un panel dinamico a due passi (con errori standard asintotici) sulle singole variabili. Prese singolarmente le variabili risultano significative e positivamente correlate con la crescita economica. In questi modelli il test di Sargan peggiora e ciò implica una sovra identificazione del modello. Inoltre se prese congiuntamente le variabili peggiorano la bontà di adattamento del modello.

CONCLUSIONI

Nelle economie di mercato, la crescita economica è dovuta all'accumulazione del capitale fisico e umano, all'aumento della forza lavoro e, in misura preponderante, all'aumento della produttività legato al progresso tecnologico. L'evoluzione delle economie di mercato si fonda sull'esistenza di istituzioni, anche non-economiche, che svolgono un ruolo di supporto importante. La mancanza di tali istituzioni, o il loro cattivo funzionamento, costituisce un ostacolo agli investimenti e all'innovazione ovvero alla crescita economica. Alcuni economisti, tra cui North (1990), hanno enfatizzato l'importanza delle istituzioni legali, in particolar modo un sistema giudiziario efficiente, e la burocrazia pubblica come alcune delle maggiori determinanti della crescita economica.

La letteratura economica, che pone al centro dell'economia le istituzioni economiche, è molto vasta. (Shotter, 1981; North, 1990; Hodgson, 1991; Nugent e Lin, 1995; Nelson e Winter, 1996). La definizione di istituzioni economiche è alquanto controversa e si presta a diverse interpretazioni a seconda delle diverse scuole di pensiero economico e dei diversi approcci teorici. North (1990), definisce le istituzioni come una serie di regole o contratti stabiliti dall'uomo che strutturano l'interazione politica, economica e sociale e che includono regole informali e regole formali. Anche Knight (1992) definisce le istituzioni come un insieme di regole che strutturano l'interazione sociale in un determinato modo e come un insieme di *regole* che si dicono tali se condivise dai membri di una determinata comunità. Più recentemente Fadda (2001) sostiene che “le norme possono essere considerate istituzioni economiche in senso sostanziale soltanto se sono effettivamente seguite in termini tali che la loro violazione venga effettivamente punita e corrispondono a modelli comportamentali prodotti dalla interazione di regole formali e di regole informali”.

Il ruolo delle istituzioni economiche non è univoco ed omogeneo per tutti i sistemi economici, in tutti i contesti storici e in tutti i Paesi. Esse variano, infatti, da Paese a Paese, sono diverse nei diversi contesti sociali e non hanno, generalmente, un modello verso cui esse convergono, nel senso che in alcuni contesti alcune istituzioni possono essere presenti in altri assenti, ed anche laddove esse sono simili, non è detto che svolgano la stessa funzione o che abbiano gli stessi effetti.

Diversi tipi di teorie (economiche, politiche e culturali) analizzano le origini e lo sviluppo delle istituzioni rilevanti per il funzionamento delle economie di mercato. Secondo le teorie

economiche le istituzioni sono create in modo “efficiente”, ogni qual volta il beneficio di crearle è superiore al costo di introdurle. Secondo le teorie politiche esse sono introdotte dalle persone al potere per consolidare il loro potere e per accumulare risorse. Secondo le teorie culturali, infine, alcune società formano credenze o idee che possono portare ad istituzioni economicamente efficienti (“buone”) o non efficienti.

Risulta, quindi, importante misurare la qualità (“bontà”) di queste istituzioni, ovvero la loro performance nel favorire lo sviluppo economico. Baldwin e Cave (2000) definiscono la regolamentazione come “un’attività che pone limiti a liberi comportamenti degli operatori economici che produrrebbero risultati socialmente indesiderabili; essa può anche rendere possibili o comunque facilitare l’ottenimento di risultati socialmente indesiderabili che non sarebbero stati conseguiti qualora i soggetti economici fossero stati lasciati liberi di operare”.

La regolamentazione, e in particolare quella antitrust, trova giustificazione nella tutela dei consumatori e nel promuovere la concorrenza. Una politica della concorrenza proattiva è finalizzata a favorire un’attività economica innovativa, a promuovere un’ampia diffusione della conoscenza, a migliorare il benessere dei consumatori e a stimolare un processo efficace di crescita economica nonché ad eliminare gli ostacoli all’entrata e gli impedimenti ad una concorrenza efficace.

Il concetto di *governance* include quello di governo, e può essere considerata un insieme di meccanismi e processi, di natura sia formale che informale, mediante i quali un gruppo di attori giunge a prendere decisioni vincolanti e reciprocamente soddisfacenti al fine di gestire e regolare un ambito specifico di attività economiche. È opportuno, inoltre, specificare le caratteristiche distintive e i principi di azione fondamentali della buona *governance*. Le caratteristiche fanno riferimento all’interazione orizzontale tra partecipanti (senza distinzione tra soggetti pubblici e privati); agli scambi regolari e iterati tra un insieme di attori allo stesso tempo autonomi e interdipendenti; all’accesso garantito e selettivo al processo decisionale; ai partecipanti organizzati (non come singoli individui, ma come rappresentanti di categorie di individui); alla capacità di assumere e di mettere in atto decisioni vincolanti per tutti i partecipanti al processo decisionale (e possibilmente anche per chi non partecipa). I principi fondamentali sono: la multidimensionalità, l’interdipendenza cooperativa, la sussidiarietà verticale o multilivello, la leadership responsabile, la capacità di innovare. Per multidimensionalità significa ottenere dei risultati complessivi che siano soddisfacenti per tutti gli attori coinvolti. La *governance* pertanto è una buona *governance* solo se comporta forme d’interazione, cooperazione fra i diversi attori, i quali devono essere sufficientemente indipendenti l’uno dall’altro affinché nessuno possa imporre la propria volontà, ma

anche sufficientemente interdipendenti gli uni con gli altri così da essere in qualche modo costretti a cercare soluzioni comuni. Un'azione di *governance*, inoltre, risulta efficace solo se riconosce il livello ottimale di intervento rispetto al quale affrontare il problema in questione (principio di sussidiarietà). Il quarto principio fondamentale di azione è quello della leadership responsabile: all'interno della pluralità di attori, forme di cooperazione e modalità di composizione degli interessi sopra descritta, occorre infatti che vi sia un attore che si assuma la responsabilità della leadership. Se queste caratteristiche sono presenti e questi principi sono rispettati, la *governance* sostenibile contribuisce in modo significativo a migliorare la qualità del processo decisionale nonché allo sviluppo economico.

Esiste una grande quantità di lavori teorici ed empirici sulla relazione tra le istituzioni, la regolamentazione e in generale la *governance*, e la crescita economica.

Alcune delle teorie più importanti presenti nel panorama dell'economia istituzionalista, cercano di delineare il ruolo delle istituzioni nell'economia, il cambiamento istituzionale, e il legame tra istituzioni e crescita economica. Enormi sono le differenze tra la vecchia (*Old Institutional Economics*, OIE) e la nuova economia istituzionalista (*New Institutional Economics*, NEI).

L'elemento più importante che caratterizza il pensiero della OIE, e che la distingue dalla NEI, è che le istituzioni non servono solo a spiegare le preferenze mantenendo il criterio di massimizzazione della teoria neoclassica. Al contrario, le istituzioni, nell'apparato teorico della vecchia economia istituzionalista, aboliscono il criterio di massimizzazione, al quale sostituiscono quello istituzionale, in funzione del quale gli agenti agiscono. Le loro scelte sono determinate da regole ormai standardizzate, vincoli istituzionali, rapporti di fiducia, particolari relazioni, dentro una cornice istituzionale indipendente dai meccanismi di massimizzazione dell'utilità attesa. Nella NEI, infatti, le istituzioni, concepite come norme, comportamenti ed abitudini, non sono sostituiti delle scelte razionali, ma al contrario creano abitudini in base ai quali poi effettuare le scelte razionali.

La recente letteratura sulla crescita considera le istituzioni come uno dei motori della crescita economica (Chong e Calderón, 2000; Acemoglu e altri, 2001; Rodrik e altri, 2004; Tebaldi e Elmslie, 2008). Tuttavia, gli economisti che studiano la crescita devono ancora affrontare enormi problemi e limitazioni in termini di modellazione delle istituzioni nell'ambito teorico della crescita economica.

La moderna economia, ha fornito una serie di indicazioni che possono costituire il punto di riferimento e gli strumenti della regolazione.

La prima indicazione della moderna economia della regolazione sta nell'attenzione a ricondurre a regolazione diretta i soli segmenti di un servizio che presentano condizioni di monopolio naturale non contendibile o quei servizi per i quali, per le rilevanti esternalità positive che presentano o perché l'autorità pubblica ritiene di interesse generale che abbiano caratteristiche di *affordability* (ossia di accessibilità a prezzi contenuti per gli utenti). Rispetto alla regolazione *erga omnes* con cui la legislazione e i pubblici poteri dettano le regole di base del funzionamento dei mercati, vengono introdotti obblighi di servizio pubblico e oneri corrispondenti. In tutti gli altri casi, il conseguimento dei risultati allocativi d'interesse generale deve essere lasciato all'operare della concorrenza nel mercato, (compresa l'effettiva o potenziale minaccia di entrata di una pluralità di imprese nella produzione del servizio), eventualmente con il supporto di un regime di autorizzazioni o di licenze individuali a carattere oggettivo, trasparente e non discriminatorio.

La seconda indicazione decisiva della moderna economia della regolazione sta nella netta distinzione dei ruoli tra amministrazioni pubbliche e soggetti erogatori dei servizi di pubblica utilità nonché, all'interno delle prime, tra amministrazioni che traducono direttamente in pratica gli indirizzi dell'autorità di governo e soggetti pubblici preposti all'attività di regolazione. Si tratta di un disegno volto a chiarire le "missioni" specifiche dei diversi livelli istituzionali e a separare le istituzioni che rispondono al mandato elettorale dalle istituzioni preposte alla tutela delle regole, di cui viene rafforzata così la capacità di *commitment* nei confronti degli operatori di mercato, e infine a frapporre tra gli operatori e le istituzioni preposte alla tutela delle regole "resistenze" che riducano il più possibile il rischio di "cattura".

La terza indicazione fondamentale sta nell'orientamento pro-concorrenziale che deve assumere l'attività di regolazione. Per un verso adottando, nella regolazione del monopolio naturale, metodologie di tariffazione che, come nel caso della *price-cap*, cercano di approssimare per via regolatoria risultati simili a quelli tipici della concorrenza, scremando la rendita del monopolista e al tempo stesso incentivandone la tensione all'efficienza. Per altro verso, regolando prezzi e condizioni di accesso al monopolio naturale in modo da garantire il dispiegarsi della concorrenza tra gli operatori. Infine, promuovendo forme di affidamento in concessione che rendano contendibile il diritto a gestire il servizio e forme di regolazione delle modalità di copertura degli oneri di servizio pubblico che riducano al minimo i rischi di trascinamento dei sussidi da parte dell'impresa nelle attività in cui essa opera in condizioni di concorrenza.

Mentre esistono diversi studi che indagano su vari aspetti di specifiche normative, esistono pochi studi in grado di valutare l'importanza di una misura di regolamentazione di lungo periodo volta a misurare la performance economica in un ampio campione di Paesi. Anche se l'affermazione che le istituzioni favoriscono la crescita è stata accettata a livello analitico, l'evidenza empirica rimane ancora non del tutto concludente.

Tra i principali studi empirici che hanno studiato la relazione tra istituzioni economiche e crescita economica vi sono La Porta e altri (1997, 1998). Essi si concentrano su come le istituzioni giuridiche sono state trapiantate nelle diverse potenze coloniali ed esaminano, in particolare, l'importanza del dominio coloniale in relazione allo sviluppo finanziario come *proxy* per la tutela degli investitori. La loro analisi sottolinea che le differenze tra i sistemi giuridici basati sul *common law* britannica contro il *civil law* francese forniscono gradi diversi di tutela degli investitori. I loro risultati mostrano che le economie di *civil law*, rispetto a quelli di *common law*, hanno minore tutela degli investitori. Tuttavia, Jones e Hall (1998) non condividono i risultati dei recenti modelli di teoria della crescita (fra gli altri Barro e Sala-i-Martin, 1992) che concludono che i livelli di reddito pro-capite nel lungo periodo convergeranno perché le differenze nei tassi di crescita sarebbero solo transitori.

L'effetto delle istituzioni politiche sulla crescita economica, in particolare il regime politico come la democrazia, influenza il livello degli investimenti, che a loro volta dipendono dalla struttura di incentivi dello Stato. La forma di democrazia è importante anche per l'adozione di politiche strutturali che promuovono la crescita. Persson (2005) studia l'effetto delle transizioni democratiche sul reddito, mentre Giavazzi e Tabellini (2005) studiano le interazioni tra le riforme politiche ed economiche. In termini generali, questi studi indicano una correlazione positiva tra la democrazia e la crescita.

Le differenze nella *governance* spiegherebbero le maggiori differenze tra i redditi dei Paesi e il perché alcuni Paesi in via di sviluppo riuscirebbero ad innescare dei forti processi di crescita (Cina, Corea del Sud, Thailandia ecc.), mentre altri rimangono costantemente più poveri. La *governance* può essere un fattore determinante della crescita economica e dei livelli di reddito. La *governance*, in particolare, può avere un'influenza diretta sulla crescita e sul reddito. Rodrik, Subramanian, e Trebbi (2002), sostengono che la qualità istituzionale può influire direttamente sui livelli di reddito attraverso tre canali: (i) ridurre le asimmetrie informative; (ii) far rispettare i diritti di proprietà e (iii) restringere le azioni dei politici e gruppi d'interesse. Chiaramente, il buon governo e la crescita sono positivamente correlati, e la qualità delle istituzioni e delle politiche

influenzano a lungo termine la crescita economica. È l'interazione tra istituzioni e organizzazioni che modella l'evoluzione istituzionale di un'economia.

La qualità della regolazione, quindi, rappresenta un fattore chiave per la competitività e lo sviluppo economico. La Commissione Europea, a tal proposito, ha costruito un impianto teorico per implementare una strategia, volta a semplificare il quadro normativo, nella quale s'inseriscono gli strumenti principali della *Better Regulation* o regolamentazione "intelligente" (*smart regulation*)¹⁴⁷. La strategia di *Better Regulation* della Commissione Europea si fonda su tre pilastri: la semplificazione normativa, la riduzione degli oneri amministrativi e l'analisi di impatto. Gli interventi di semplificazione normativa e amministrativa hanno l'obiettivo di migliorare il quadro regolativo esistente, mentre l'analisi di impatto ha l'obiettivo di migliorare la qualità delle nuove iniziative. Nella tesi mi sono concentrata sull'Analisi di Impatto della Regolamentazione (*Regulation Impact Analysis, AIR*).

L'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR), il tema al centro del secondo capitolo, è ormai introdotta normativamente in modo diffuso in Europa, ed è divenuto uno dei principali metodi decisionali a supporto delle scelte pubbliche e, come tale, dovrebbe rappresentare uno strumento chiave per garantire il miglioramento della qualità della regolazione e rendere più trasparenti e funzionali le politiche di regolazione adottate in vari settori di rilievo economico e sociale, pubblici e privati. Cresce, inoltre, la consapevolezza dell'importanza di migliorare la qualità della regolazione al fine di ottenere un contesto normativo adeguato a sostenere la crescita. Sotto il profilo economico, la certezza e la qualità del quadro normativo è essenziale a promuovere l'innovazione, a sostenere e incentivare gli investimenti, a favorire l'imprenditorialità.

Un importante contributo alla diffusione dell'AIR è venuto dall'OCSE che, fin dall'inizio degli anni '90, ha costantemente ribadito l'importanza di questo tema, ricorrendo anche alla pubblicazione di linee-guida e raccomandazioni. Il ruolo dell'OCSE è quello di stabilire quali siano le priorità di una politica regolativa, attraverso il confronto tra le attività già esistenti e le nuove proposte, oppure attraverso l'analisi dei costi e dei benefici (ex-ante) delle diverse proposte regolative rispetto alla loro implementazione.

¹⁴⁷ Mentre la *better regulation* tende a soffermarsi sulla riduzione al minimo dei costi della regolazione, la *smart regulation* (considerata un'evoluzione della *better regulation*), richiede il ricorso ad una combinazione di strumenti per la qualità della regolazione, l'attenzione ai destinatari, il coinvolgimento dei vari attori nella funzione di controllo e l'attenzione al ciclo della regolazione. (Baldwin 2007, 33-34)

Il Consiglio Europeo di Lisbona, nel marzo 2000, ha fissato tra i suoi obiettivi strategici quello di fare dell'Ue "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale".

A testimonianza dell'importanza del ruolo della regolazione nel favorire la crescita economica, i Consigli Europei, che si occupano delle politiche e strategie in materia economica e sociale dell'Unione Europea per la realizzazione degli obiettivi fissati a Lisbona, hanno ribadito la centralità del contesto normativo per il raggiungimento di questi obiettivi. Le Conclusioni del Consiglio Europeo del giugno 2000 indicano chiaramente che il ruolo delle amministrazioni pubbliche, delle misure amministrative e di una normativa migliore è centrale per il perseguimento dell'obiettivo di Lisbona. I Consigli Europei di Stoccolma (2001) e di Barcellona (2002) hanno sottolineato, nelle rispettive Conclusioni della Presidenza, la necessità che la qualità delle pubbliche amministrazioni e, soprattutto, il lavoro di miglioramento della regolazione ricevano massima attenzione da parte di istituzioni comunitarie e Governi.

La crescente consapevolezza a livello europeo dell'importanza della qualità della regolazione e quindi anche dell'Analisi di impatto della regolazione come strumento per ottenerla è dimostrata anche dalle recenti misure adottate dalla Commissione Europea. La Commissione ha, infatti, recentemente proposto due pacchetti di interventi: un primo pacchetto è finalizzato a semplificare e migliorare l'ambiente regolatorio, favorendo lo sviluppo dell'AIR a livello dei singoli Paesi membri, l'interazione e la collaborazione tra le istituzioni preposte all'AIR per favorire l'omogeneità della qualità della regolazione e l'estensione dell'AIR alla stessa legislazione comunitaria. Il secondo set di misure ha invece l'obiettivo di migliorare e assicurare l'implementazione della disciplina comunitaria.

Quindi, l'AIR è uno strumento essenziale a garantire il miglioramento della qualità della regolazione, tuttavia, essa non è finalizzata a verificare se e quanto la regolazione proposta è restrittiva della concorrenza.

Tra i principali metodi decisionali a supporto delle scelte politiche che, se utilizzato correttamente, contribuisce a ridurre il problema di "eccesso di regolazione" e a semplificare l'assetto normativo, l'AIR fornisce un supporto oggettivo e documentato alle decisioni, favorendo attraverso le consultazioni la partecipazione alle scelte di regolazione da parte di tutti i soggetti interessati direttamente o indirettamente dall'intervento.

In generale, i metodi a disposizione del governo per acquisire informazioni ed elementi di valutazione volti a indirizzare i propri interventi di regolazione possono essere classificati in alcune principali categorie:

- il ricorso ad esperti (eventualmente esterni all'amministrazione) o professionisti del settore interessato dall'intervento di regolazione;

- il livello di consenso, quando vengono coinvolti nelle scelte tutti i principali soggetti interessati dall'intervento (*stakeholders*) per raggiungere una posizione condivisa che bilanci i rispettivi interessi; il ricorso al *benchmarking*, ossia il riferimento a modelli già esistenti di regolazione a livello internazionale che hanno già dimostrato la propria efficacia. Questo metodo è particolarmente utilizzato dai Paesi di minori dimensioni che non hanno le risorse umane o strumentali sufficienti ad avviare un'indagine approfondita e sfruttano positivamente il fatto di "arrivare per ultimi";

- il consenso politico, quando la decisione viene raggiunta da gruppi di potere a livello politico che hanno particolare interesse per la materia oggetto di regolazione;

- i metodi empirici, basati su dati, stime e analisi portate avanti secondo criteri stabiliti o fondate sull'evidenza empirica.

Questi metodi non si escludono reciprocamente bensì presentano importanti complementarità; le scelte in merito all'utilizzo dei diversi metodi e al loro mix ottimale variano secondo la cultura e la struttura politica e amministrativa dei singoli Paesi. L'AIR, prevedendo come elemento caratterizzante dell'analisi la valutazione economica e quantitativa dell'analisi di impatto della regolamentazione, basata su dati oggettivi e metodologie precise, rientra tra i metodi empirici di supporto alle decisioni. Tuttavia essa può interagire e dare un importante contributo a tutti gli altri metodi decisionali. Da notare che l'AIR non si sostituisce alle decisioni politiche ma fornisce semplicemente un supporto tecnico e oggettivo a queste decisioni. In questo senso si può dire che l'AIR non è né necessaria né sufficiente a intraprendere la migliore decisione regolamentare. Per raggiungere il suo scopo è importante che l'AIR accompagni l'intervento nella sua fase di gestazione, e non ex post a semplice giustificazione o propaganda delle scelte intraprese. L'AIR è uno strumento molto flessibile, che può essere adattato a circostanze e situazioni diverse. Le modalità di applicazione dell'AIR variano da Paese a Paese e a volte a livello di singole aree

all'interno di un Paese. La flessibilità del metodo è uno dei suoi punti di forza e, opportunamente sfruttata, può consentire il superamento di ostacoli e freni alla piena implementazione dell'AIR.

In molti Paesi si sta diffondendo una metodologia specifica al settore della concorrenza, ovvero l'analisi dell'impatto della regolazione sulla concorrenza (AIRC), che si propone di valutare la proporzionalità delle restrizioni alla concorrenza rispetto agli obiettivi normativi. L'AIRC (e in particolare l'attività di consultazione che costituisce una delle sue componenti principali) ha un ruolo essenziale nel fornire ai decisori politici elementi utili a confrontare assetti di mercato alternativi, valutare l'opportunità di un intervento di regolazione e decidere tra diverse opzioni regolatorie.

In questo contesto, dunque, si è evidenziata la crescente correlazione tra regolazione, intesa come attività specifica di produzione di norme e regole riguardanti soprattutto gli interessi socio-economici, e l'AIR. Il legislatore interno considera l'AIR nel quadro più generale della qualità della regolazione, della semplificazione e della migliore organizzazione dei precetti normativi. Inoltre, si occupa direttamente delle procedure e delle forme per integrare nell'ordinamento interno non soltanto norme legislative dell'ordinamento comunitario (regolamenti e direttive), ma, specificamente, “modalità esecutive e caratteristiche di ordine tecnico di direttive già recepite nell'ordinamento nazionale” e che l'ordinamento comunitario con sempre maggiore frequenza si volge a sua volta a modificare, adattare ed innovare con propri processi di regolazione.

Anche in Italia il regolamento AIR ha introdotto esplicitamente gli aspetti concorrenziali tra i profili sulla base dei quali occorrerà valutare l'impatto dei progetti di regolazione. L'esperienza di AIRC, in Italia come in altri Paesi, è tuttavia molto recente. Per il tipo di competenze istituzionali, le Autorità di regolazione sono tra quelle che potrebbero trarre maggiori benefici da un utilizzo sistematico dell'AIRC. L'AGCM potrebbe esercitare un importante ruolo pro-concorrenziale e avvalersi delle proprie competenze in materia per migliorare, diffondere e promuovere l'utilizzo dell'AIRC.

L'AGCM potrebbe fare un uso più sistematico dell'analisi per migliorare le analisi di impatto che essa già compie su propri provvedimenti o su provvedimenti di altri enti di regolazione. L'AGCM potrebbe inoltre rafforzare ed estendere il proprio supporto di tipo consulenziale nei confronti delle amministrazioni locali, che a fronte di sempre maggiori responsabilità in materia di regolazione economica non sempre dispongono delle competenze tecniche necessarie a valutare adeguatamente l'impatto dei provvedimenti. Il ruolo dell'Autorità potrebbe favorire il raccordo tra i

diversi livelli di governo senza compromettere l'autonomia degli enti territoriali. Infine, l'AGCM potrebbe utilmente contribuire a migliorare le analisi prodotte dalle autorità di regolazione indipendenti offrendo le proprie capacità e competenze in materia di regolazione "ex-post", e collaborare con queste autorità per migliorare la metodologia di analisi di impatto della regolazione sulla concorrenza affiancando le proprie conoscenze in materia di regolazione "ex-ante" e di regolazione "ex post" e dei relativi strumenti. L'analisi di tipo qualitativo presenta indubbi vantaggi e può dare importanti risultati anche in questa prima fase di applicazione dell'AIRC. La metodologia meriterebbe in prospettiva ulteriori sperimentazioni e approfondimenti. Sarebbe interessante in particolare esaminare la possibilità di introdurre indicatori di tipo quantitativo che potrebbero, con opportuni adattamenti, avvalersi anche di alcuni strumenti di analisi tipici dell'attività antitrust.

Risulta evidente, dunque, come una preventiva analisi di impatto della regolazione sia funzionale alla scelta del tipo di intervento di regolazione più appropriato.

Nel terzo capitolo per studiare la relazione tra regolamentazione, istituzioni, *governance*, antitrust e sviluppo economico ho affrontato molti problemi. Uno dei più importanti problemi è quantificare sia la *governance* sia l'antitrust. In letteratura esistono numerosi indicatori di *governance* utilizzati da potenziali investitori, agenzie di sviluppo e da analisti, per valutare le condizioni per la crescita e la cooperazione nei Paesi in tutto il mondo.

Tra le misure oggettive di *governance* troviamo: le misure di instabilità politica e violenza e le misure delle istituzioni politiche. Tra gli indicatori di *governance* soggettivi abbiamo: l'indice di *Freedom House* e l'*International Country Risk Guide (ICRG)*. Questi indicatori soggettivi riescono a tener conto di molte più variabili ma sono, tuttavia, molto più soggetti all'arbitrarietà di chi li elabora. Esistono altri misure di *governance* che non possono essere classificate fra le misure oggettive e soggettive: l'indice di *Business Environment Risk Intelligence* e l'indice di *Business International (BI)*. Quest'ultimo è stato incorporato nell'*Economist Intelligence Unit (EIU)*. Abbiamo ancora il *Country Policy and Institutional Assessments (CPIA)* e il *Governance Matters VI (WGI)* che sono pubblicati dalla Banca Mondiale e sono stati sviluppati da Kaufmann, Kraay e Mastruzzi nel 1999.

Due sono i principali indicatori di libertà economica: l'*Index of Economic Freedom (IEF)* e l'*Economic Freedom World Index (EFW)*.

Tra gli indicatori utilizzati per lo studio della regolamentazione ho valutato il *Product Market Regulation* (PMR) e l'indicatore di *Regulation Impact* (RI). Il PMR è un sottoinsieme del *Doing business* e del *Worldwide Governance Indicators* (WGI) tratti dal *World Bank* e dal *Global Competitiveness Index* (GCI).

Tra le misure antitrust: l'*Antitrust Law Index*, il *Competition Policy Indexes* (CPIs), e il *Competition law and policy* (CLP).

È importante non dimenticare che tutte le misure di *governance* sono delle approssimazioni imperfette di ciò che in realtà la dimensione di *governance* mira a misurare. Kaufmann e Kraay (2007), sostengono che un indicatore di *governance* è soggetto a due tipi di errore di misurazione, e cioè: in primo luogo, qualsiasi *proxy* specifica di *governance* avrà un errore di misurazione relativo al concetto specifico che cerca di misurare, a causa di problemi di misura intrinseca; in secondo luogo, qualsiasi *proxy* per la *governance* è per definizione una misura imperfetta rispetto al più ampio concetto di *governance*. Questi errori non devono sorprendere ma devono essere tenuti in considerazione per tutti i tipi di indicatori di *governance*. Nel contesto del dibattito politico questo sottolinea anche l'importanza di sovrastimare variazioni relativamente piccole delle *proxy* di governo nel corso del tempo (o in tutti i Paesi), in quanto può non significare cambiamenti rilevanti nelle strutture di governo.

Consapevoli dei limiti dei vari tipi di indicatori di *governance*, ho analizzato i vantaggi e gli svantaggi dei diversi indicatori:

Gli indicatori aggregati la cui media varia in base agli indicatori di governo individuali, hanno il vantaggio di: (i) avere una copertura geografica molto ampia, (ii) fornire un utile sommario della miriade di indicatori individuali, (iii) di ridurre gli errori di misura e comunque ridurre l'influenza delle idiosincrasie dei dati individuali, e, (iv) di consentire il calcolo del margine di errore. Allo stesso tempo, gli indicatori aggregati hanno inconvenienti, in riferimento alla difficoltà di interpretare le statistiche riassuntive e la loro evoluzione nel tempo, e, alla difficoltà a comprendere come le riforme in aree specifiche influisca sul ranking di un Paese.

È evidente, tuttavia, che né gli indicatori aggregati né quelli individuali siano chiaramente uno strumento migliore per valutare la *governance* e quindi gli indicatori più utili aggregati sono quelli che possono essere facilmente disaggregati nelle loro parti costituenti.

Oman e Arndt (2006) affrontano il problema della “qualità” degli indicatori quantitativi di *governance*, che ricomprendono anche le ben note classifiche di *Transparency International* sulla corruzione percepita¹⁴⁸.

Il primo rischio di questi indicatori è il “paradosso della trasparenza”. Nonostante la lettura degli indicatori serva a orientare sia gli investimenti internazionali sia l’azione delle agenzie umanitarie, improntate a rigorosi criteri di trasparenza e oggettività nell’allocazione dei fondi, e dunque sensibili alla presunta “buona *governance*” di un Paese, dopo un’analisi approfondita essi risultano molto meno trasparenti di quanto non ci si aspetti. C’è da considerare, infatti, l’enorme ammontare di informazioni soggettive, non sempre pubblicamente disponibili. Nessuna esplicita “teoria della *governance*” orienta infatti il meccanismo di assegnazione dei punteggi ai singoli Paesi, che sono così attribuiti secondo una mera procedura di calcolo, senza un ragionamento teorico che spieghi perché alcuni fattori si associno alla “buona”, e altri alla “cattiva” *governance*.

Un secondo problema, collegato al primo, nasce dalla “fallacia nascosta” degli indicatori, di norma ispirati a valori *market-oriented* e al giudizio di “esperti” e imprese, mentre un peso trascurabile va alle opinioni di famiglie e cittadini. Succede così che un Paese che approvi una regolazione protettiva dei diritti dei lavoratori o dell’ambiente si veda di regola, ma assai discutibilmente, penalizzato nel punteggio in base all’algoritmo di calcolo.

In terzo luogo, gli indicatori di *governance* non forniscono indicazioni concrete alle autorità locali sulle politiche da formulare per migliorare la propria performance, ma solo informazioni a soggetti esterni che devono giudicare o confrontare Paesi diversi nelle loro scelte d’investimento. Infine, un’ulteriore “fallacia nascosta” degli indicatori discende dalla tendenza a sovrastimarne le capacità esplicative nella comparazione tra Stati, o nell’individuazione delle linee di tendenza per un singolo Paese, che invece sono severamente limitati dai fattori sopraelencati.

In dettaglio due sono gli indici utilizzati: l’indice internazionale di trasparenza, *Transparency International* (TI) e quello di percezione della corruzione, *Corruption Perceptions Index* (CPI). Citato ampiamente e frequentemente da migliaia di giornali in tutto il mondo, il CPI ha giocato un ruolo prezioso e ha dato subito l’impulso a quello che è diventato un movimento globale contro la corruzione.

¹⁴⁸ Christiane A., Oman C., (2006). *Uses and Abuses of Governance Indicators*, OECD Development Centre.

Mentre il TI afferma chiaramente che il CPI è una classifica e non può essere utilizzato come una misura della capacità nazionale nella lotta alla corruzione, esso è spesso mal interpretato, e a volte abusato, come una misura. Il motivo per cui il CPI non è una misura di corruzione, e quindi non può essere usato in maniera attendibile come base per le decisioni di allocazione degli aiuti, è che di anno in anno cambiano metodologia e Paesi esaminati, ciò significa che non discrimina in modo attendibile tra i Paesi con punteggi vicini gli uni agli altri ovvero non discrimina in maniera attendibile nel corso del tempo nello stesso Paese. È da ricordare che più di 50 Paesi (molti dei quali afflitti da grave corruzione) non sono classificati nel CPI. In altre parole, la tecnica di normazione che TI utilizza per produrre il CPI sottolinea il rango di ordinazione dei Paesi tra le riforme interne (o la mancanza di riforme) usato in ogni Paese. Questo significa che la CPI non può essere utilizzato come indicatore di progresso per premiare gli sforzi di riforma in qualsiasi Paese (e di quel Paese un punteggio cambia ancora anche se la corruzione rimane invariato). Modifiche nella composizione delle fonti e delle metodologie utilizzate, di anno in anno, significa che i punteggi di ciascun Paese non sono comparabili nel tempo.

Nell'ambito della tipologia delle misure di *governance* (oggettive e soggettive), il passaggio dalla definizione di indicatori oggettivi verso le valutazioni soggettive provenienti dai Paesi esperti forniscono alcune preziose informazioni sul ruolo che gioca la *governance* nell'economia.

Il problema principale con gli indicatori basati su sondaggi è che sono fenomeni relativamente recenti e, a causa della complessità di realizzazione, sono stati spesso *una tantum*. Anche se sono progettati per essere ripetuto in futuro, il fatto che i primi rilevamenti sono stati effettuati solo nella seconda metà degli anni 90 rende difficile dire qualcosa di significativo sulla *governance* prima di questo periodo. E' quindi impossibile attribuire importanza ai cambiamenti nella *governance* in un Paese in un periodo relativamente lungo di tempo. Anche se questi sondaggi aiutano enormemente, la proliferazione di queste indagini significa che non esiste nessuna misura definitiva di governo. Per esempio, molte di queste indagini riguardino una specifica regione o gruppo di Paesi, e quindi non sono confrontabili tra loro. C'è anche il problema che nessuna di queste indagini sono identiche, e così è difficile il confronto tra loro.

Nel quarto capitolo ho infine analizzato la relazione tra le misure di *governance*, di regolamentazione e le politiche antitrust rispetto alla performance economica di lungo periodo in un contesto di crescita endogena attraverso stime econometriche di modelli basati su panel data.

In seguito alle analisi effettuate, ho predisposto diversi dataset per le stime considerando separatamente le quattro misure di regolamentazione: *Regulation Impact* (RI), misure di *governance* (GOV), indicatori di libertà economica (LIB), *Product Market Regulation*, (PMR). Con le prime tre misure di regolamentazione (RI, GOV e LIB) ho creato panel data bilanciati, mentre per la variabile PMR ho creato un panel data non bilanciato. L'analisi econometrica mi ha consentito di specificare alcuni modelli di crescita esogena ed endogena con regolamentazione.

Le stime econometriche dei modelli così specificati su panel data, forniscono risultati assai interessanti.

In particolare analizzando i 22 Paesi, appartenenti all'OECD, negli anni dal 1975 al 2007, gli effetti sulla crescita economica indotti dalla presenza di legislazione antitrust sono positivi e significativi. Questo risultato ci permette di confermare quanto detto in letteratura ovvero che l'introduzione di una regolamentazione antitrust in un mercato migliora la concorrenza e di conseguenza la crescita economica. Gli effetti indotti dall'introduzione nel modello econometrico del relativo numero di anni in cui l'antitrust è presente in un Paese, sono significativi ma negativi. Ciò lascerebbe presupporre che più l'Autorità antitrust è presente (da più anni) in un Paese e più i suoi effetti sono negativi sulla crescita di un Paese.

Gli effetti indotti nel modello di crescita con regolamentazione dall'introduzione dell'indice di *governance* sono significativi ma negativi. Se, dalla teoria sappiamo che ad un indicatore di *governance* più alto corrisponde un miglior governo e quindi una più facile crescita economica, dal mio risultato potremmo dire che ad un miglior indice corrisponde una peggiore performance economica. Se considero le stime inserendo l'effetto dell'area geografica sulla crescita, il suo ruolo tuttavia non è ben definito. Easterly e Levine (2003), a tal proposito trovano che l'effetto di questi fattori geografici sullo sviluppo è limitato unicamente all'impatto sulle istituzioni, mentre Sachs (2001) sostiene che la geografia gioca un ruolo diretto nel processo produttivo. A differenza dei lavori citati, che non utilizzano una metodologia panel, in questa analisi non posso introdurre la dummy geografica nei modelli panel, distinguendo per esempio i Paesi avanzati dai Paesi in via di sviluppo, dai Paesi sottosviluppati, perché i coefficienti individuali nel modello a effetti fissi sono per definizione *time invariant*, mentre nei modelli dinamici l'effetto geografico è già incorporata nei coefficienti individuali.

Nell'ultimo modello gli effetti sulla crescita economica indotti dall'introduzione della variabile indipendenza delle Autorità (LIB) dal potere politico sono, significativi e negativi, ciò a

significare che più alto è il grado di indipendenza delle Autorità dal potere politico, più la performance economica di un Paese peggiora. Quest'ultimo risultato contrasta con quanto affermato dalla letteratura economica ed in particolare da Gwartney e altri (1996) i quali sostengono che la libertà economica influenza positivamente la crescita economica. Anche in questa analisi non posso introdurre la dummy geografica nei modelli panel, distinguendo tra i Paesi avanzati dai Paesi in via di sviluppo, dai Paesi sottosviluppati, perché nei modelli dinamici l'effetto geografico è già incorporata nei coefficienti individuali.

In generale, esiste un forte legame tra regolamentazione, *governance*, politiche antitrust e crescita economica. Mentre non sono ancora ben chiari gli effetti sulla crescita economica dovuti alla presenza della regolamentazione, gli effetti sulla crescita economica indotti dall'introduzione dell'antitrust e dal numero di anni in cui l'antitrust è presente in un Paese sono, in generale, significativamente positivi.

APPENDICE

Rating del rischio politico, ICRG (0–100)

- **Stabilità di governo (12 punti):** Una misura della capacità del governo di restare in carica e svolgere il suo programma dichiarato, la coesione dipende da fattori quali il tipo di governance, del governo e partiti di governo, l'approccio di una elezione, e il comando del legislatore.
- **Le condizioni socio-economiche (12 punti):** Una stima della soddisfazione del pubblico in generale o di insoddisfazione per il governo politiche economiche, che coprono un ampio spettro di fattori che vanno dalla mortalità infantile e di servizi sanitari per i tassi di alloggi e di interesse. differenti pesi sono applicati in diversi società, a seconda del relativo impatto politico.
- **Profilo di investimento (12 punti):** Una misura di atteggiamento del governo verso gli investimenti esteri, come determinato da quattro componenti: il rischio di operazioni, l'imposizione fiscale, rimpatrio, e del costo del lavoro.
- **Un conflitto interno (12 punti):** Un atto di violenza politica e del suo impatto reale o potenziale in materia di governance, tenendo in considerazione fattori come ad esempio se le minacce esistenti, sia che abbiano obiettivi politici, le dimensioni e la forza del sostegno, e la natura geografica del conflitto.
- **Conflitto esterno (12 punti):** Una misura del rischio per il governo in carica e per gli investimenti esteri, che vanno dalla restrizioni commerciali e le controversie geopolitiche attraverso embarghi, minacce armate, incursioni di frontiera, insurrezione straniera sostenuto e guerra su vasta scala.
- **Corruzione (6 punti):** Una misura di corruzione all'interno del sistema politico che è una minaccia per gli investimenti esteri, alterando l'ambiente economico e finanziario, riducendo l'efficienza del governo e di business consentendo alle persone di assumere posizioni di potere clientelare piuttosto che capacità, e l'introduzione di instabilità nel processo politico.
- **Militari in politica (6 punti):** Una misura del coinvolgimento dei militari nella politica. Dato che il militare non è eletto, il coinvolgimento, anche a livello periferico, riduce la responsabilità democratica. Il coinvolgimento militare potrebbe derivare da una minaccia esterna o interna, essere sintomatico di base difficoltà, o essere un cambio di gestione militare su vasta scala. Nel lungo periodo, un sistema di militare governo sarà quasi certamente diminuirà efficace funzionamento governative, si corrompono, e creare un ambiente non facile per le imprese straniere.
- **Tensioni religione (6 punti):** Una misura di tensioni religiose derivanti dal dominio della società e / o di governo da un unico gruppo religioso, o il desiderio di dominare, in un modo che sostituisce la legge civile da religiosi legge, esclude le altre religioni dai processi politico / sociale, sopprime la libertà religiosa o espressioni di identità religiosa. I rischi vanno da gente inesperta che impone politiche inadeguate al dissenso civile o guerra civile.
- **Legge e ordine (6 punti):** Due misure che comprendono una componente di rischio. Ogni sotto-componente equivale alla metà del totale. La "legge" sub-componente valuta la forza e l'imparzialità del sistema giuridico, e l'"Ordine" sub-componente popolare valuta il rispetto della legge.
- **Le tensioni etniche (6 punti):** Una misura del grado di tensione dovuto alle divisioni razziali, nazionali o lingua. Basso rating (maggiore rischio) sono dati a Paesi in cui le tensioni sono alte perché i gruppi in conflitto sono intollerante e non vuole scendere a compromessi.
- **La responsabilità democratica (6 punti):** Una misura, non solo se ci sono le elezioni libere ed eque, ma come risposta governo è al suo popolo. Il meno reattivo che è, più è probabile che cadrà.

- Burocratico di qualità (4 punti): forza istituzionale e la qualità della burocrazia è un ammortizzatore che tende a minimizzare revisioni della politica, quando i governi cambiano. Nei Paesi a basso rischio, la burocrazia è in qualche modo autonomo da pressioni politiche.

Area e component dell'Indice EFW:

Area 1: Size of Government: Expenditures, Taxes, and Enterprises

- A. General government consumption spending
- B. Transfers and subsidies as a percentage of GDP
- C. Government enterprises and investment
- D. Top marginal tax rate
 - i) Top marginal income tax rate
 - ii) Top marginal income and payroll tax rates

Area 2: Legal Structure and Security of Property Rights

- A. Judicial independence (GCR)
- B. Impartial courts (GCR)
- C. Protection of property rights (GCR)
- D. Military interference in rule of law and the political process (CRG)
- E. Integrity of the legal system (CRG)
- F. Legal enforcement of contracts (DB)
- G. Regulatory restrictions on the sale of real property (DB)

Area 3: Access to Sound Money

- A. Money Growth
- B. Standard deviation of inflation
- C. Inflation: Most recent year
- D. Freedom to own foreign currency bank accounts

Area 4: Freedom to Trade Internationally

- A. Taxes on international trade
 - i) International trade tax revenues (% of trade sector)
 - ii) Mean tariff rate
 - iii) Standard deviation of tariff rates
- B. Regulatory Trade Barriers
 - i) Non-tariff trade barriers (GCR)
 - ii) Compliance cost of importing and exporting (DB)
- C. Size of the trade sector relative to expected
- D. Black-market exchange rates
- E. International capital market controls
 - i) Foreign ownership/investment restrictions (GCR)
 - ii) Capital controls

Area 5: Regulation of Credit, Labor, and Business

- A. Credit market regulations
 - i) Ownership of banks
 - ii) Foreign bank competition
 - iii) Private sector credit
 - iv) Interest rate controls/Negative real interest rates

- B. Labor market regulations
 - i) Minimum wage (DB)
 - ii) Hiring and firing regulations (GCR)
 - iii) Centralized collective bargaining (GCR)
 - iv) Mandated cost of hiring (DB)
 - v) Mandated cost of worker dismissal (DB)
 - vi) Conscription

- C. Business Regulations
 - i) Price controls
 - ii) Administrative requirements (GCR)
 - iii) Bureaucracy costs (GCR)
 - iv) Starting a business (DB)
 - v) Extra payments/Bribes/Favoritism (GCR)
 - vi) Licensing restrictions (DB)
 - vii) Cost of tax compliance (DB)

I Paesi contenuti nel dataset sono: Afghanistan, Albania, Algeria, American Samoa, Andorra, Angola, Antigua and Barbuda, Argentina, Armenia, Aruba, Australia, Austria, Azerbaijan, Bahamas, Bahrain, Bangladesh, Barbados, Belarus, Belgium, Belize, Benin, Bermuda, Bhutan, Bolivia, Bosnia and Herzegovina, Botswana, Brazil, Brunei Darussalam, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Cambodia, Cameroon, Canada, Cape Verde, Cayman Islands, Central African Republic, Chad, Channel Islands, Chile, China, Colombia, Comoros, Congo, Dem. Rep., Congo, Rep., Costa Rica, Cote d'Ivoire, Croatia, Cuba, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Djibouti, Dominica, Dominican Republic, Ecuador, Egypt, Arab Rep., El Salvador, Equatorial Guinea, Eritrea, Estonia, Ethiopia, Faeroe Islands, Fiji, Finland, France, French Polynesia, Gabon, Gambia, The, Georgia, Germany, Ghana, Greece, Greenland, Grenada, Guam, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haiti, Honduras, Hong Kong SAR, China, Hungary, Iceland, India, Indonesia, Iran, Islamic Rep., Iraq, Ireland, Isle of Man, Israel, Italy, Jamaica, Japan, Jordan, Kazakhstan, Kenya, Kiribati, Korea, Dem. Rep., Korea, Rep., Kosovo, Kuwait, Kyrgyz Republic, Lao PDR, Latvia, Lebanon, Lesotho, Liberia, Libya, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Macao SAR, Macedonia, FYR, Madagascar, Malawi, Malaysia, Maldives, Mali, Malta, Marshall Islands, Mauritania, Mauritius, Mayotte, Mexico, Micronesia, Fed. Sts., Moldova, Monaco, Mongolia, Montenegro, Morocco, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nepal, Netherlands, Netherlands Antilles, New Caledonia, New Zealand, Nicaragua, Niger, Nigeria, Northern Mariana Islands, Norway, Oman, Pakistan, Palau, Panama, Papua New Guinea, Paraguay, Peru, Philippines, Poland, Portugal, Puerto Rico, Qatar, Romania, Russian Federation, Rwanda, Samoa, San Marino, Sao Tome and Principe, Saudi Arabia, Senegal, Serbia, Seychelles, Sierra Leone, Singapore, Slovak Republic, Slovenia, Solomon Islands, Somalia, South Africa, Spain, Sri Lanka, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, Sudan, Suriname, Swaziland, Sweden, Switzerland, Syrian Arab Republic, Tajikistan, Tanzania, Thailand, Timor-Leste, Togo, Tonga, Trinidad and Tobago, Tunisia, Turkey, Turkmenistan, Uganda, Ukraine, United Arab Emirates, United Kingdom, United States, Uruguay, Uzbekistan, Vanuatu, Venezuela, RB, Vietnam, Virgin Islands (U.S.), West Bank and Gaza, Yemen, Rep., Zambia, Zimbabwe.

Tabella A. 1: Descrizione delle variabili contenute nel dataset.

VARIABILI	DESCRIZIONE	FONTI
MISURE ANTITRUST	Dal 1960 al 2009	The World Bank
Antitrust (AT)	<i>Dummy</i> che assume valore 1 se in un Paese esiste la legge antitrust, 0 altrimenti;	
Durata antitrust (AA)	Anni di vigenza della legge antitrust	
Common Law (COL)	<i>Dummy</i> che assume valore 1 se un Paese è <i>common law</i> , 0 altrimenti;	
Civil Law (CIL)	<i>Dummy</i> che assume valore 1 se un Paese è <i>civil law</i> , 0 altrimenti;	
Religious Law (REL)	<i>Dummy</i> che assume valore 1 se un Paese si basa su un sistema religioso o su un documento religioso come fonte legale, 0 altrimenti.	
Mixed Law (MIXL)	<i>Dummy</i> che assume valore 1 se un Paese non è <i>common law</i> , <i>civil law</i> ovvero <i>religious law</i> ; 0 altrimenti	
Agency_Budget (AB)	Budget destinato all'Antitrust (dollari USA) ^o	
Agency_staff (AS)	Persone che lavorano all'Antitrust ^o	
Budget/national income (BI)	Rapporto tra budget e reddito nazionale	
MISURE ECONOMICHE	Dal 1960 al 2009	The World Bank
Human Development Index (HDI)	Indice di sviluppo del capitale umano (indice compreso fra 0 e 1)	
Labor Force (LF)	Forza lavoro	
Trade	Commercio	
Gross fixed capital (GFC)	Capitale fisso	
Gross capital (GC)	Capitale totale	
Gross domestic product (GDP)	Reddito nazionale	
Public education	Spesa pubblica destinata all'educazione	
Population	Popolazione	
Population15-64	Popolazione in età lavorativa	
Businesses	Numero imprese	
Universities	Numero università	
Mobile_fixed_tel	Numero di reti telefoniche fisse e mobili	
Internet	Utilizzatori di internet	
Researchers_R&D	Numero ricercatori in R&D	
MISURE DI REGOLAMENTAZIONE	Dal 1998 al 2008 (dati quinquennali)	Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)
Product Market Regulation (PMR)	Misura della regolamentazione nel mercato dei prodotti	
Administrative regulation (AR)	Misura della regolamentazione amministrativa	
Domestic economic regulation (DER)	Misura la regolamentazione economica nazionale.	
State control (SC)	Misura dei controlli di Stato	
Barriers entrepreneurship (BE)	Misura delle barriere all'entrata	
Barriers trade investment (BTI)	Misura delle barriere al commercio e all'investimento.	
Scope public enterprise sector (SPES)	Misura della pervasività dello Stato nelle attività economiche	
Government involvement infrastructure sector (GIIS)	Misura l'estensione della proprietà pubblica nel settore delle infrastrutture.	
Direct control business enterprise (DCBE)	Misura dell'esistenza del diritto di voto dello Stato nelle imprese private.	
Price controls (PC)	Misura del controllo dei prezzi nei settori competitive.	
Use command control regulation (UCCR)	Misura del grado di coercizione.	
Licence permits system (LPS)	Misura del sistema per ottenere permessi.	

Communication simplification rules procedures (CSRP)	Misura delle strategie di comunicazione e di semplificazione delle regole.	
Administrative burdens corporation (ABC)	Misura dell'estensione degli oneri amministrativi per la creazione di una nuova società.	
Legal barriers (LB)	Misura della pervasività delle barriere all'entrata.	
Antitrust exemptions (AE)	Misura della portata delle esenzioni al diritto della concorrenza per le imprese pubbliche	
Barrier entry network sectors (BENS)	Misura dei vari tipi di barriere all'entrata nei <i>network sectors</i> .	
Barrier entry services (BES)	Misura delle barriere all'entrata nel settore dei servizi.	
Regulatory barriers (RB)	Misura delle barriere regolamentari.	
MISURE DI INDIPENDENZA DELL'AUTORITA'	Dal 1995 al 2000 (quinquennali), dal 2001 al 2007 (annuali).	Economic Freedom of the World
Judicial independence (JI)	Misura il grado di indipendenza della magistratura da influenze politiche dei membri del governo, dei cittadini, o delle imprese	
Impartial courts (IC)	Misura il quadro giuridico per le imprese private, la possibilità di risolvere le controversie e contestare la legittimità delle azioni di governo e/o dei regolamenti.	
Protection property rights (PPR)	Misura il grado di protezione della legge dei diritti di proprietà (incluse le attività finanziarie)	
Military interference rule of law political process (MIRLPP)	Misura il coinvolgimento dei militari nella politica.	
Integrity legal system (ILS)	Misura l'integrità del sistema giuridico.	
MISURE DI GOVERNANCE	Dal 1996 al 2002 (biennali), dal 2003 al 2008 (annuali)	The World Bank
Voice and accountability (VA)	Misura del grado di partecipazione alla scelta di governo.	
Political Stability and absence of violence (PSAV)	Misura della violenza politica e il terrorismo.	
Governement Effectiveness (GE)	Misura della qualità dell'elaborazione, dell'attuazione politica e della credibilità del governo.	
Regulation Quality (RQ)	Misura della capacità del governo di formulare ed attuare sane politiche e normative che consentano di promuovere e sviluppare un settore.	
Rule of Law (RL)	Misura della fiducia e del rispetto delle regole della società.	
Control of Corruption (CC)	Misura dell'utilizzo del potere pubblico per ottenere un guadagno privato.	

° Dato disponibile solo per il 2003.

Tabella A. 2: Elementi determinanti per una crescita sostenibile

Institutions and Governance	<ul style="list-style-type: none"> • Security of Property rights • Rule of Law • Government Credibility, Corruption • Quality of the Bureaucracy
Human Capital	<ul style="list-style-type: none"> • Education
Investment, Productivity and Technological Innovation	<ul style="list-style-type: none"> • Private investment • Stable fiscal policy • Stable monetary policy • Sound financial systems • Stable investment regimes • Clear and transparent business environment • Labor mobility • Rule of law • Fighting corruption • Public investment & infrastructure
Equity and Equality of Opportunity	<ul style="list-style-type: none"> • Property rights • Access to credit • Access to education • Gender equality • Income transfers

Fonte: EEG, Cage (2009). Il documento di riferimento per questa valutazione è il questionario CPIA 2008.

Tabella A. 3: Letteratura empirica

AUTORI	TITOLO	DATASET	N. PAESI	PERIODO	METODOLOGIA DI STIMA	PRINCIPALI RISULTATI	EFFETTO
Acemoglu e altri, 2003	“Institutional causes, macroeconomic symptoms: volatility, crises and growth.”	Polity IV, tasso di mortalità, ICRG	23-68	1970-1997	2SLS	La volatilità delle politiche macroeconomiche, con conseguente calo della crescita, è causata da istituzioni povere (modellato attraverso la variabile di mortalità dei coloni)	
Acemoglu e altri, 2001	“The colonial origins of comparative development: an empirical investigation”	Polity IV, tasso di mortalità, ICRG	64	Vari	2SLS	La misura di governance è ICRG: “Protezione contro il rischio di espropriazione”, con la variabile “mortalità dei coloni” come strumento principale nel 2SLS. Le istituzioni spiegano la maggior parte della variazione di reddito pro-capite.	+
Alesina e altri, 1992	“Political instability and economic growth.”	Probabilità di cambio del governo, tratto da Taylor e Jodice (1983) e Banks (vari).	113	1950-1982	SE(GLS), PD	Durante i periodi in cui vi è una propensione alla caduta di governo, la crescita economica è inferiore a quello che ci sarebbe altrimenti. Utilizza equazioni di controllo per l’endogeneità.	+
Alfaro e altri, 2005	“Why doesn’t capital flow from rich countries to poor countries? An empirical investigation.”	ICRG (mortalità dei coloni usata come variabile strumentale).	58-98	1970-2000	OLS/2SLS	La qualità istituzionale è la principale determinante di afflusso di capitali e investimento tra i Paesi.	+
Ali, 2001	“Political instability, policy uncertainty and economic growth: an empirical investigation.”	Variabili di instabilità politica prese da Taylor e Hudson (1972, 1976), Banks (vari). Politiche fiscali, monetarie e commerciali come proxy dell’instabilità, debito pubblico e deficit di budget.	119	1970-1995	OLS	Le misure tradizionali di instabilità non significative, ma la volatilità delle politiche di governo è un fattore significativo nella crescita economica.	-/+
Butkiewicz	“Institutional	WDI; GASTIL Index;	100	1970-1999	SUR/3SLS	L’evidenza empirica suggerisce che	+/-

&Yanikkaya 2004	Quality and Economic Growth: Maintenance of the Rule of Law or Democratic Institutions, or Both?"	Polity III; Easterly 1999							la <i>rule of law</i> promuove la crescita, mentre l'adozione di istituzioni democratiche non sembra migliorare le performance di crescita. Queste conclusioni sono molto sensibili alla scelta del campione e alla tecnica di stima.	
Barro, 1991	"Economic growth in a cross-section of countries."	Summers e Heston (1988); Nazioni Unite; World Bank	98	1960-1985	CS				Il tasso di crescita del GDP reale è positivamente correlato al capitale umano iniziale (approssimato al tasso di scolarizzazione del 1960) e negativamente correlato al livello iniziale di GDP pro-capite. Il tasso di crescita è positivamente correlato alle misure di stabilità politica e negativamente correlato alla proxy delle distorsioni di mercato.	+/-
Barro, 1996	"Determinants of economic growth: a cross-country empirical study"	ICRG; BERI; variabili riferite alla democrazia (Bollen's (1990) Democracy Index, Freedom House Political Liberties Index)	81-102	1960-1990	3SLS				Rule of Law dell'ICRG significativa	+
Brunetti e altri, 1998	"Credibility of rules and economic growth: evidence of a worldwide survey of the private sector."	World Development Report Survey (1997) usato per costruire un "indicatore di credibilità"; Freedom House Political Liberties; ICRG; colpi di stato, assassinii e guerre (da Easterly e Levine (1997))	51-73	1980-1992	OLS				Indice di credibilità significativo in tutte le regressioni eccetto quando viene inclusa una misura finanziaria o quando è inclusa una misura ICRG. Alto grado di correlazione tra credibilità, misura finanziaria e ICRG.	+
Buccirossi e altri, 2009	"Competition Policy and Productivity Growth: An Empirical Assessment"	CPI	12 OECD	1995-2005	OLS/IV				Una buona politica competitiva è strettamente correlate	+
									(positivamente) con la crescita.	

Bulte e altri, 2005	“Resource intensity, institutions and development”	KKZ (Rule of law ed efficienza di governo)	66-90	1970-2001	OLS	Le “ <i>resource curse</i> ” influenzano indirettamente lo sviluppo attraverso i suoi effetti sulla qualità istituzionale e dipendono dal tipo di risorsa.	+
Burnside e Dollar, 2004	“Aid, policies and growth: revisiting the evidence”	ICRG; Freedom House Political Liberties; dataset di Kaufmann et altri (1999)	124	1980-1989, 1990-1999	OLS/2SLS	Gli aiuti generalmente agiscono meglio nei Paesi dove ci sono migliori istituzioni. ma spesso questo legame non risulta significativo.	+
Chong e Calderon, 2000	“Causality and feedback between institutional measures and economic growth”	BERI, ICRG (qualità istituzionale)	35-110	1972-1995	PD	Per i Paesi più poveri la causalità va dalle istituzioni alla crescita, ma emerge anche la causalità inversa.	
Chong Alberto&Luisa Zanforlin, 2000	“Law tradition and institutional quality: some empirical evidence”	BERI, ICRG; World Bank	55	1972-1990	OLS	La qualità istituzionale è positivamente correlata al <i>common law</i> mentre è negativamente correlata al <i>civil law</i>.	+/-
Clague et altri, 1996	“Property and contract rights in autocracies and democracies”	Contract Intensive Money (CIM); ICRG; BERI; indice di democrazia (1=dittatura; 2=quasi dittatura; 3=categoria intermedia; 4=quasi democrazia; 5=democrazia)	Vari	1969-1990	OLS, Panel Data a effetti fissi	Diverse variabili dipendenti usate (tra cui CIM, ICRG, Beri, Black Market Premium, deprezzamento della valuta e del rischio di credito) in funzione del tipo di regime e del reddito. L’evidenza suggerisce che maggiore è la durata del regime, più sicuro dei diritti di proprietà, ma le democrazie di lunga durata hanno i diritti di proprietà meglio garantiti di un’autocrazia di lunga durata.	+/-
Clarke, 2001	“How institutional quality and economic factors impact technological deepening”	ICRG (Rischio di espropriazione e rule of law)	Vari	1983-1995	PD (effetti fissi)	Una migliore qualità delle istituzioni è associata ad una spesa elevata in R&D nei Paesi in via di sviluppo.	+
Clougherty, 2009	“Competition Policy Trends and Economic Growth: Cross-National Empirical Evidence”	OECD;WDI	32	1992-2007	PD	La politica competitive gioca un ruolo positivo nella crescita economica	+

Coviello Decio e Islam Roumeen, 2006	“Does aid help improve economic institutions?”	ICRG (qualità della burocrazia e indice di corruzione, law&order, rischio di espropriazione); <i>Fraser Institute</i> .		1984-2002; 1970-2000	OLS; IV;GMM	Significativa relazione tra aiuti di stato e istituzioni. Aumenti del flusso degli aiuti non sono seguiti da miglioramenti o peggioramenti della qualità delle istituzioni economiche. Questi risultati suggeriscono che non si può sostenere che gli aiuti migliorino la qualità delle istituzioni.	+/-
Dawson, 1998	“Institutions, investment, and growth: new cross-country and panel data evidence.”	Economic Freedom Index (da Gwartney et altri 1996)	85	1975-1990	OLS/3SLS	L'indice di libertà economica ha effetto sulla crescita attraverso TFP, così come investimenti e capitale umano.	+
Dawson, 2003	“Causality in the freedom-growth relationship.”		Non dichiarati	1970-2000	PD	In generale, la libertà economica precede la crescita, ma le componenti individuali sono mescolati con la crescita	
Djankov, McLiesh, Ramalho, 2006	“Regulation and Growth”	Business regulation (World Bank); WDI; ICRG;TI	135	1993-2002	OLS/2SLS	I Paesi con una migliore regolamentazione crescono più velocemente.	+
Dollar e Kraay, 2003	“Institutions, trade and growth”	KKZ	Vari	1995	2SLS/PD (vedi Caselli e altri (1996))	Analisi simile a quella di Rodrik e altri (2004). A causa degli scarsi strumenti i risultati non sono robusti (gli strumenti usati per le istituzioni sono anche correlati con il commercio, mentre gli strumenti usati per il commercio sono correlati con le istituzioni).	-
Easterly e Levine, 1997	“Africa’s growth tragedy: policies and ethnic divisions”.	Assassini politici	41-96	1960-1989	SUR	La diversità etnica è la maggior determinante dell’instabilità politica (nel sud Africa), la quale incide sulla crescita economica.	+
Easterly e Levine, 2003	“Tropics, germs and crops: how endowments influence economic development”	Media di 6 misure di governance KKZ	Vari	Vari per la mortalità; 1995 per il GDP; 1997-1998 per KKZ	2SLS	Le dotazioni (geografiche e la mortalità dei coloni) spiegano le differenze nel reddito pro-capite solo nella misura in cui le dotazioni influenzano le istituzioni, le quali influenzano il reddito.	

Edwards e Tabellini, 1991	“Explaining fiscal policies and inflation in developing countries”	Frequenza dei cambiamenti di governo e colpi di stato	21-44	1963-1988	OLS	L’instabilità politica e la polarizzazione sono fattori importanti per spiegare le differenze tra i Paesi in termini di inflazione e deficit.	
Glaeser e altri, 2004	“Do institutions cause growth?”	ICRG, KKZ e Polity IV	Vari	1960-2000	OLS/2SLS	Le misure istituzionali correnti non riflettono profonde determinanti e il capitale umano è un fattore determinante più persistente e di lunga durata della crescita.	+/-
Gwartney e altri, 2004	“Economic freedom, institutional quality and cross country differences in income and growth”	Economic freedom index	91-99	Reddito pro-capite 2000, crescita 1980-2000	OLS	La libertà economica incide sia sul livello di reddito sia sul tasso di crescita. Influenza inoltre il tasso di investimento così come la produttività.	+
Hossein e altri, 2007	“The Impact of Regulation on Economic Growth in Developing Countries: A Cross-Country Analysis”	World Bank, ICRG; WDI	96-117	1980-1999	OLS-PD	Esiste un forte legame tra qualità della regolamentazione e performance economica	+
Knack e Azfar, 2003	“Trade intensity, country size and corruption”	KKZ, TI, indice di percezione della corruzione, CPIA (World Bank)	40-162	1995-1999	OLS	Con l’indice di corruzione come variabile dipendente essi trovano che aumentando la dimensione del campione (usando KKZ e CPIA) e includere Paesi più piccoli fa sì che il coefficiente di intensità degli scambi diminuisca in modo sostanziale e non è più significativo.	-
Knack e Keefer, 1995	“Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures”	Business Environmental Risk Intelligence; ICRG	46-97	1974-1989	OLS	Significativi per la crescita e l’investimento.	+
Knack e Keefer, 1997	“Does social capital have an economic payoff? A cross-	World Values Survey (CIVIC e TRUST)	21-28	1980 (21 Paesi), 1990-2001(28	OLS	Sia CIVIC sia TRUST sono significativi per la crescita anche quando vengono considerate variabili	+/-

	country investigation”		Paesi)				aggiuntive. Non significative quando si considera l’investimento.	
Mauro, 1995	“Corruption and growth”	BI (indice che include corruzione, burocrazia, istituzioni legali e stabilità politica)	41-67	1960-1985	2SLS		La corruzione è significativa per la crescita e l’investimento. Calcola le regressioni 2SLS usando ELF e le colonie come variabile strumentale per la corruzione. Ancora significativo	+
Mauro, 1998	“Corruption and the composition of government expenditure”	ICRG	28-106	1970-1985	OLS, altro		La corruzione è associata alla spesa in educazione più bassa.	
Olson e altri, 1998	“Governance and Growth: A Simple Hypothesis Explaining Cross-Country Differences in Productivity Growth”	World Bank; ICRG	68	1960-1987	Country effect	fixed	La struttura degli incentivi dati attraverso le istituzioni e il regime politico economico di un Paese sono la maggior determinante del tasso di crescita della produttività e della performance economica. Quindi la crescita è fortemente correlata alla governance.	+
Rodrik, 1999	“Where did all the growth go? External shocks, social conflict and growth collapses”	ICRG (Qualità della Burocrazia); Indice di democrazia (basato sul Freedom House Civil and Political Liberties)	48-110	1960-1975, e 1975-1989	OLS		Guarda agli shocks esterni, ai conflitti sociali e alle istituzioni rispetto alle differenze di crescita in due periodi. Sia gli shocks esterni, sia i conflitti sociali inizialmente significative, quando vengono incluse misure ICRG risultano insignificativi.	-
Sachs e Warner, 1995	“Natural resource abundance and economic growth.”	Business International (Indice di efficienza burocratica compilato da Mauro 1995)		1970-1989	OLS		L’abbondanza di risorse naturali è una determinante negativa per la crescita.	-
Sala-i-Martin, 1997	“I just ran four million regressions”	Libertà civile e politica; ICRG, Rule of law; rivoluzioni e colpi di stato.		1960-1992	OLS		Tutti questi risultano essere robusti per la crescita economica.	+
Tabellini, 2007	“Institution and Culture”	World Value Surveys; Polity IV	69 regioni di 8 Paesi dell’UE	Vari	OLS; 2SLS		Istituzioni ben funzionanti sono spesso osservate nei Paesi o nelle regioni in cui i valori sono consistenti con la moralità generalizzata e sotto	

		differenti assunzioni questo ci suggerisce un effetto casuale dei valori ai risultati istituzionali.
--	--	--

BIBLIOGRAFIA

Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. A., (2001). The colonial origins of comparative development: an empirical investigation, *American Economic Review*, 91(5):1369–1401.

Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. A., (2003). The Rise of Europe: Atlantic Trade, Institutional Change and Economic Growth, *Working papers* 4269-02, Massachusetts Institute of Technology (MIT), Sloan School of Management.

Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. A., (2004). Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth, NBER Working Papers 10481, *National Bureau of Economic Research, Inc.*

Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. A., Thaicharoen Y., (2003). Institutional causes, macroeconomic symptoms: volatility, crises and growth, *Journal Monetary Economics*, 50(1): 49–123.

Aeeg,(2008). Guida per l'analisi di impatto della regolazione.

Agcm, (2001). Riforma della regolazione e promozione della concorrenza, Segnalazione al Parlamento e al Governo.

Aghion P., Bloom N., Blundell R., Griffith R. e Howitt P., (2005). Competition and innovation: An Inverted-U Relationship, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 120, n.2.

Aghion P., Bloom R., Blundell R., Griffith R., Howitt P., (2002). “Competition and Innovation : an Inverted U Relationship”, *NBER Working Paper Series*, n.9269.

Aghion P., Harris C., Howitt P., Vickers J. (2001), Competition, Imitation and Growth with Step-by-Step Innovation, *Review of Economic Studies*, n. 68.

Alchian A., Demesetz H., (1973). The Property Rights Paradigm, *Journal of Economic History*, pp.174-173.

Alesina A., Ozler S., Roubini N., Swagel P., (1992). Political instability and economic growth, *NBER Working Paper*, 4173.

Alesina A., Spolaore E., (2005). *The Size of Nations*, The MIT Press, Cambridge, Mass.; London, England.

Ali A., (2001). Political instability, policy uncertainty and economic growth: an empirical investigation, *Atlantic Economic Journal* 29(1):87–106.

Alston L.J., Libecap G, Schneider R., (1995). Property Rights and the Preconditions for Markets: The Case of the Amazon Frontier. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 151(1):89-107.

Antonioli M., (2001). *Mercato e regolazione*, Milano, Giuffr  Editore.

Aoki M., (2001). *Toward a comparative institutional analysis*, *Massachusetts Institute of Technology*, MIT Press, Cambridge, MA, 467 pp.

Arellano M., Bond S. (1991). Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations, *The Review of Economic Studies*, 58(2): 277-297.

Arellano M., Bover O., (1995). Another look at the instrumental variables estimation of error-components models, *Journal of Econometrics*, 68:29–51, 1995.

Arndt, C., Oman C., (2006). *Uses and Abuses of Governance Indicators*. *Paris: Development Centre Studies*, OECD.

Arnold, J., Nicoletti G., Scarpetta S., (2008). Regulation, Allocative Efficiency and Productivity in OECD Countries: Industry and Firm-Level Evidence, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 616.

Aron J., (2000). Growth and Institutions: A Review of the Evidence, *World Bank Research Observer*, Vol. 15(1), World Bank, Washington, D.C.

Baldwin R., Cave M., (2000). *Understanding Regulation*, Oxford University Press.

Barro R., (1991). Economic growth in a cross-section of countries, *Quarterly Journal Economics* 106(2): 407–444.

Barro R., (1996). Determinants of economic growth: a cross-country empirical study, *NBER Working Papers* 5698.

Barro R., Sala-i-Martin X., (1992). Convergence, *Journal of Political Economy* 100: 223–251.

Barro R., Sala-i-Martin X., (1995). *Economic Growth*, McGraw-Hill, New York.

Bassanini A., Ernst E., (2002). Labour Market Institutions, Product Market Regulations and Innovation: Cross-Country Evidence, *OECD Economics Department Working Papers*, n.316.

Bassanini, A., Duval R., (2006). Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 486.

Basu S., Kimball M. (2004). Are Technology Improvements Contractionary?, *NBER Working Paper Series*, n. 10592.

Beck, T., Demirguc-Kunt A., Levine R., (2003). Law and Finance: Why does legal origin matter?, *Journal of Comparative Economics*, 31, 653-675.

Bellver, A., Kaufmann D., (2005). Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications, *World Bank Policy Research Working Paper*, World Bank, Washington, D.C.

Blanchard O., Giavazzi F., (2002). Macroeconomics Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labour Markets, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, n.3.

Blundell R., Bond S., (1998). Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models, *Journal of Econometrics*, 87:115–143, 1998.

Bond S., Windmeijer F., (2002). Finite sample inference for gmm estimators in linear panel data models, *Cemmap*, Working Paper 04/02.

Boylaud O., (2000), Regulatory reform in road freight and retail distribution, *OECD Economics Department Working Paper*, n. 255.

Boylaud O., Nicoletti G., (2001). Regulatory reform in retail distribution, *OECD Economic Studies*, vol. 1, n.32.

Brunetti, A., (1997). Political variables in cross-country growth analysis, *Journal of Economic Surveys*, vol. 11, no. 2, pp. 163-190

Brunetti, A., Kisunko G., Weder B., (1997a), Credibility of rules and economic growth: evidence from a worldwide survey of the private sector, *World Bank Policy Research Working Paper*, no. 1760.

Brunetti, A., Kisunko G., Weder B., (1997b). Institutional obstacles to doing business: region-by-region results from a worldwide survey of the private sector, *World Bank Policy Research Working Paper*, no. 1759

Buccirosi, P., Ciari L., Duso T., Spagnolo G., Vitale C., (2009). Competition Policy and Productivity Growth: An Empirical Assessment, *CEPR Discussion Papers 7470*, C.E.P.R. Discussion Papers

Bulte E. H., Damania R., Deacon R. T., (2005). Resource intensity, institutions and development, *World Development* 33(7):1029–1044.

Burnside C., Dollar D., (2004). Aid, policies and growth: revisiting the evidence, *World Bank Working Paper*, 3251.

Bush. D., (1988). The Theory of Institutional Change in Evolutionary Economics, in Marc Tools, (edit by) *Foundations of Institutional Thought*, Vol. 1 1988, New York: Sharpe Inc.

Butkiewicz J. L., Yanikkaya H., (2004). Institutional Quality and Economic Growth: Maintenance of the Rule of Law or Democratic Institutions, or Both?, *Working Papers* 04-03, University of Delaware, Department of Economics.

Cabiddu M.A., D. Caldirola, (2000). L'attività normativa delle autorità indipendenti, in «Amministrare», n. 1-2, pp. 33-68.

Cassese S., (2000). Regolazione e concorrenza, in Tesouro-d'Alberti.

Chamberlain N. W., (1963), The Institutional Economics of Commons, in *Institutional Economics, Lectures* (edit by) J. Dorfman, C. Ayres, N. Chamberlain, S. Kuznets, R. Gordon, University of California Press, 1963.

Chong A., Calderón C., (2000). Causality and Feedback Between Institutional Measures and Economic Growth, *Economics and Politics*, Blackwell Publishing, vol. 12(1), pages 69-81, 03

Chong A., Zanforlin L., (2000). Law tradition and institutional quality: some empirical evidence, *Journal of International Development*, John Wiley & Sons, Ltd., vol. 12(8), pages 1057-1068.

Clague C, Keefer P, Knack S, Olson M., (1996). Property and contract rights in autocracies and democracies. *Journal of Economics Growth* 1(2):243–276.

Clarke G. R. G., (2001). How institutional quality and economic factors impact technological deepening, *Journal of International Development*, 13(8):1097–1118.

Clougherty, J. A., (2009). Competition Policy Trends and Economic Growth: Cross-National Empirical Evidence, CEPR Discussion Papers 7515, C.E.P.R. Discussion Papers

Coase R., (1937). The Nature of the Firm *Economica*, pp.386-405.

Coase R., (1960). The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics*, n.3, pp 1-44.

Coase R., (1998). The New Institutional of Economics, *The America Economic Review*, v. 88, 2.

Commissione Europea (2002). Comunicazione della Commissione in materia di valutazione d'impatto, COM (2002) 276.

Commissione Europea (2004), *The Impact of Regulation on Economic Performance*, Bruxelles.

Commissione Europea (2004). Extended Impact Assessment of a Proposal for a Directive on Services in the Internal Market, *European Commission Staff Working Paper*.

Commons J. R., (1934). *Institutional Economics*, New York: Macmillan.

Commons J.R., (1932) The problem of correlating Law, Economics, and Ethics, *Wisconsin Law Review*, n.8, pp.3-26.

Conway, P., Janod V., Nicoletti G., (2005). Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 419.

Coviello D., Roumeen I., (2006). Does aid help improve economic institutions?, *Policy Research Working Paper Series 3990*, The World Bank.

Crafts N., (2006). Regulation and Productivity performance, *Oxford review of economic policy*, 22 (2) , pp. 299-322.

Dawson J. W., (1998). Institutions, Investment, and Growth: New Cross-Country and Panel Data Evidence, *Economic Inquiry*, Oxford University Press, vol. 36(4), pages 603-19.

Dawson J., (2003). Causality in the freedom-growth relationship. *European Journal of Political Economy* 19(3):479–495.

De Benedetto M., Martelli M., Rangone N., (2011). *La qualità delle regole*, Il Mulino editore

Demesetz H., (1967), Towards a Theory of Property Rights, *American Economic Review*, vol.57.

Djankov, S., McLiesh, C., Ramalho R., (2006). Regulation and Growth, *Economic Letters* vol. 92, issue 3, pp. 395-401.

Dollar D., Kraay A., (2003). Institutions, trade and growth, *Journal Monetary Economics*, 50(1):133–162.

EasterlyW., Levine R., (2003). Tropics, germs and crops: how endowments influence economic development, *Journal Monetary Economics*, 50(1):3–39.

Fadda S., (2002), “Does the change of Economic Institutions Require a Change in Value?” Working Paper n. 28, Roma Tre University.

Feldstein M., (2003) “Why is Productivity Growing Faster?”, *NBER Working Paper Series*, n. 9530.

Fonderico G., Le segnalazioni dell’Autorità antitrust e la politica della concorrenza, in “Giornale di diritto amministrativo”, 2009, n. 1, pp. 83-92.

Foster F., (1981), “The Effect of Technology on Institutions”, *Journal of Economic*, Issue 15.

Ghosal, Vivek, (2007). Regime Shift in Antitrust, *MPRA Paper 5460*, University Library of Munich, Germany.

Giorgio B., (1992). Un secolo di filosofia antitrust: il modello statunitense, la disciplina comunitaria e la normativa italiana, Bologna, CLUEB.

Gjersem C. (2004). Policies Bearing on Product Market Competition and Growth in Europe, *OECD Economics Department Working Papers*, n.378.

Glaeser E. L., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A., (2004). Do Institutions Cause Growth?, NBER Working Papers 10568, National Bureau of Economic Research, Inc.

Glaeser, E.L., Shleifer A., (2002). Legal origin, *The Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1193-1229.

Graziani A., (1998). Lo sviluppo economico dell'Economia Italiana, Bollati Boringhieri, Torino.

Griffith R., Harrison R. (2004). The Link between Product Market Reform and Macroeconomic Performance, *European Commission Economic Papers*, n.209.

Groenewegen J., Kershtholt F., Nagelkerke A., (1995). On Integrating New and Old Institutionalism: Douglass North Building Bridges, *Journal of Economic Issues* vol. XXIX, n.2, 1995, pp 467-475.

Gwartney J., Holcombe RG., Lawson R.A., (2004). Economic freedom, institutional quality and cross country differences in income and growth, *Cato Journal* 24(3):205–233.

Gwartney J., Lawson R. with Grubel H., de Haan J., Sturm J., Zandberg E., (2009). Economic Freedom of the World: 2009 Annual Report, *Vancouver*, BC: The Fraser Institute.

Gwartney J., Lawson R., (2003) The concept and measurement of economic freedom, *European Journal of Political Economy* 19 (2003) 405–430.

Hadfield, Gillian K., (2007). The quality of law: judicial incentives, legal human capital and evolution law, *University of Southern California Law School*, Los Angeles, CA 90089-0071.

Hall R., Jones C., (1997). Levels of Economic Activity across Countries, *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 87(2), pages 173-77,

Hamilton W., (1932). Institutions, in *Encyclopaedia of the Social Sciences*, Eds.: Seligman and Johnson, vol. 8 , New York.

Haskel J., (1991). Imperfect Competition, Work Practices and Productivity Growth, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol.53, n.3.

Hodgson G., (1991). *Economia e Istituzioni*, Ed. Italiana a cura di Antonio Calafati, Otium, Ancona.

Hodgson G., (1995). The Evolution of Evolutionary Economics, *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 42 No. 4, pp.469-488.

Hodgson G., (1998). The approach of Institutional Economics, *Journal of Economic literature*, vol. XXXVI, pp. 166-192.

Holmes W. C. (2008-2009). *Antitrust law handbook*, St. Paul (Minn.)

Hutchison T., (1984). Institutionalism Old and New", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 140, pp.20-29.

Jalilian H., Kirkpatrick C., Parker D., (2007). The Impact of Regulation on Economic Growth in Developing Countries: A Cross-Country Analysis, *World Development*, Elsevier, vol. 35(1), pages 87-103.

Kahn, A. E., (1988). *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, MIT Press, Cambridge Mass (June 22, 1988).

Kahn, A.E., (1988). *The Economics of Regulation: Principles and Institutions* , MIT Press.

Kaufmann D., Kraay A., (2002a). Governance Indicators, Aid Allocation and the Millennium Challenge Account, *World Bank*, Washington, D.C.,

Kaufmann D., Kraay A., (2002b). Growth Without Governance, *Economía*, Vol. 3(1).

Kaufmann D., Kraay A., (2003). Governance and Growth: Causality Which Way?, *World Bank*, Washington, D.C..

Kaufmann D., Kraay A., (2007). On Measuring Governance: Framing Issues for Debate, *World Bank Institute*.

Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., (2007). The Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics, *World Bank Policy Research*, Paper 4149. Washington, DC.

Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., (2009). Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2008, *World Bank Policy Research Working paper* 4012, September.

Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., (2011). Governance Matters IV: governance indicators for 1996-2011, *The World Bank Institute*.

Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P., (1999a). Aggregating Governance Indicators, *World Bank Policy Research*, Working Paper No. 2195.

Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P., (1999b). Governance matters, *World Bank Policy Research*, Working Paper No. 2196.

Keefer P., Knack S., (1997). Does social capital have an economic payoff? A cross country investigation, *Quarterly Journal of Economics* 112 (4), pp.1251-1288.

Knack S, Keefer P., (1995). Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures, *Economics Politics* 7(3):207–228.

Knack S., Azfar O., (2003). Trade intensity, country size and corruption. *Economics Governance* 4(1):1–18.

Knack, S., Kugler M., Manning N., (2003). Second-generation Governance Indicators, *International Review of Administrative Sciences* 69: 345–64.

Knight J., (1992). Institutions and Social Conflict, *Cambridge University Press*.

La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A., (2008). The economic consequences of legal origins. *Journal of Economic Literature* 46:285–332.

La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R., (1999). The quality of government, *Journal of Law, Economics and Organization*, 15(1), 222-79.

Laffont, J.J., Tirole J., (1993). A theory of incentives in procurement and regulation, MIT Press.

Lalli A., et altri (2007). Analisi di impatto della Regolazione sulla concorrenza: linee guida e applicazione al caso della Regione Toscana, Collana «Studi e ricerche», Roma, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Lambsdorff J.G., (2005). The Methodology of the Transparency International Corruption Perception Index, *Transparency International and University of Passau* (2005)

Levine R., (1999). Law, Finance, and Economic Growth, *Journal of Financial Intermediation*, Elsevier, vol. 8(1-2), pages 8-35.

Libecap G., (1998). The New Institutional Economics and economic development, *A Working Paper*, 4, International Centre for Economic Research, Torino.

Loayza N. V., Oviedo A. M., Servén L. (2005). Regulation and Macroeconomic Performance, *The World Bank Working Paper Series*, n.3469.

Lucas R., (1988). On the Mechanism of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, vol 22, pp. 3-42

MacAvoy P.W. (1992). Industry Regulation and the Performance of the American Economy, W.W. Norton.

Mahoney P.G., (2001). The Common Law and Economic Growth: Hayek Might Be Right, *Journal of Legal Studies*, 30(2), pp. 503-25.

Manning N., Kraan D-J., Malinska J., (2006). How and why should government activity be measured in “Government at a glance”?, *Draft, Project on Management in Government*, Organization for Economic Cooperation and Development.

Marconi P., Frollà C., I “compliance cost” nei Paesi Ocse e in Italia, in G. De Caprariis, G. Vesperini (a cura di), *L’Italia da semplificare: vol II Le regole e le procedure*, Bologna, Il Mulino, p. 103.

Marsiliani L., Renstrom T.I., (2007). Political institutions and economic growth, *Economics of Governance*, 8, pp. 233-261.

Martinelli A., (2003). Markets, Governments, Communities and Global Governance, in «*International Sociology*», vol.18, n. 2, June 2003, pp. 291-324.

Martinelli A., (2003). Markets, Governments, Communities and Global Governance, in «*International Sociology*», vol.18, n. 2, June 2003, pp. 291-324.

Martinelli A., (2008). *La democrazia globale*, Milano, Università Bocconi Editore.

Martinelli A., (2008). *La democrazia globale*, Milano, Università Bocconi Editore, 2008.

Matthew R.C., (1986). The economics of Institutions and the sources of Growth, *The Economic Journal*, 3.

Matzner E., (1993). Policies, Institutions and Employment Performance, in Marc Tool (edit by), *Institutional Economics: theory, method, policy*”, Kluver Academic Press.

Mauro P., (1995). Corruption and growth, *Quarterly Journal of Economics* 110(3):681–712

Mauro, P., (1998), Corruption and the Composition of Government Expenditure, *Journal of Public Economics*, 69, 263-279.

Mazzantini G. e Oliva G., (2007). Qualità della regolazione e performance economiche a livello regionale: il caso della distribuzione commerciale in Italia, Collana «Studi e ricerche», Roma, Agcm.

Mazzantini G., (2010). L'analisi di impatto della regolazione sulla concorrenza: «Eppur si muove!» in: Astrid, Qualità della Regolazione e riduzione degli Oneri Burocratici

Meier G., (2000). La vecchia e la nuova economia dello sviluppo, (traduzione italiana a cura di Salvatore Monni) in *Frontieres of Development Economics. The future in Perspective*, eds.: Gerald M. Meier and J. Stiglitz, Oxford University Press, New York.

Mitchell W., (1950). The prospects of Economics, reprinted edition, in *The Backward Art of Spending Money and Other Essay*, New York.

Murrell P., (1992). Evolution in Economic and in the Economic Reform of the Centrally Planned Economies, in: *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe*, eds. C.Clague, G.C Rausser e Blackwell, Cambridge MA.

Myrdal, G. (1957). *Economic theory and Under-Developed Regions* Duckworth, London.

Nelson R. R., Winter S. G., (1996). *An Evolutionary Theory of Economic Change*, The Belknap Press of Harvard University, Cambridge, Massachusetts and London.

Nickell S. (1996). Competition and Corporate Performance, *Journal of Political Economy*, n. 104.

Nicodème G., Sauner-Leroy J-B. (2004). Product Market Reforms and Productivity: a Review of the Theoretical and Empirical Literature on the Transmission Channels, December, *European Commission Economic Papers*, n.218

Nicoletti G., (2002). Institutions, Economic Structure and Performance: is Italy Doomed?, *ISAE Annual Report on Monitoring Italy*.

Nicoletti G., Scarpetta S. (2005). Regulation and Economic Performance: Product Market reforms and productivity in OECD, *OECD Economics Department Working Paper*, n.460.

Nicoletti G., Scarpetta S., (2000). Regulation and labour market performance, *Regulatory Reform and Competitiveness in Europe*, Edward Elgar, UK

Nicoletti G., Scarpetta S., (2003). Regulation, productivity and growth: OECD evidence, *Economic Policy*, 18(36), pp. 9-72.

Nicoletti G., Scarpetta S., Boylaud O. (1999). Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation, *OECD Economics Department Working Paper*, n.312.

Nicoletti, G., Scarpetta S., (2005), Product Market Reforms and Employment in OECD countries, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 472.

North D. C. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance, *Cambridge University Press*, Cambridge.

North D. C., (1981). Structure and Change in Economic History, New York: Norton.

North D. C., (1994). Economic Performance through Time, *American Economic Review* Vol. 84, No. 3, pp. 359-368.

Nugent J.B. E Lin J.Y., (1995). "Institutions and Economic Development" cap. 38, III vol., in Hollis Chenery, T. N. Srinivasan, Jere Behrman, (Eds), *Handbook of Development Economics*, North-Holland.

Ocse, (1995). Recommendation on improving the quality of government regulation, Ocse, Parigi.

Ocse, (1997). Policy Recommendations on Regulatory Reform, Ocse, Parigi.

Ocse, (2008). Draft competition assessment recommendation: the context of regulatory management systems, Ocse, Parigi.

Oecd, (1997), OECD Report on Regulatory Reform, Paris;

Oecd, (2003), The Sources of Economic Growth in OECD Countries, Paris.

Olson M., (1999). Big bills left on the sidewalk: why some nations are rich and others poor, *Journal of Economic Literature*, n.1.

Olson M., Sarna N., Swamy A., (2000). Governance and Growth: A Simple Hypothesis explaining Cross-countries Differences in Productivity Growth, *Public Choice*, Springer, vol. 102(3-4), pages 341-64.

Pejovich S., (1999). The Effects of the Interaction of Formal and Informal Institutions on Social Stability and Economic Development, *Journal of Market & Morality*, no. 2.

Peltzman S, (1976). Toward a More General Theory of Regulation, *Journal of Law and Economics*, 19, pp. 211–240.

Perotti R., (1996). Growth, Income Distribution, and Democracy: What the Data Say, *Journal of Economic Growth* 1, pp.149-187.

Persson T., (2005). Forms of Democracy, Policy and Economic, *Development NBER*, Working Paper 11171, National Bureau of Economic Research, Inc.

Persson T., Tabellini G., (2003). The economic effect of constitution, MIT Press, Cambridge, Mass.; London; England.

Pryor F. L., (2002). Quantitative Notes on the Extent of governmental Regulations in Various OECD Nations, *International Journal of Industrial Organization*, n.20.

Radaelli C. M.,(2005). Diffusion without convergence: how political context shape the adoption of regulatory impact assessment, *Journal of european public policy*, p. 924.

Riccardo A., Cannizzaro E., Bozza E. (2008). Codice della concorrenza: norme italiane e comunitarie per la tutela della concorrenza e del mercato, G. Giappichelli, Torino.

Rodrik D., (1999a). Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them”, *National Bureau of Economic Research, Working Paper 7540*.

Rodrik D., (1999b). Where did all the growth go? External shocks, social conflict and growth collapses, *Journal of Economic Growth* 4(4):385–412.

Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F., (2004). Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development, *Journal of Economic Growth*, Springer, vol. 9(2), pages 131-165, 06.

Romer P., (1986). Increasing Returns and Long-run Growth, *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 94(5), pp. 1002-37.

Scarpetta S., Hemmings P., Tressel T., Woo J. (2002). The Role of Policy and Institutions for Productivity and Firm Dynamics: Evidence from Micro and Industry Data, *OECD Economics Department Working Paper*, n. 329;

Scarpetta S., Tressel T. (2002), “Productivity and Convergence in a Panel of OECD industries: Do Regulations and Institutions Matter?”, *OECD Economics Department Working Papers*, n.342.

Schiantarelli F. (2005). Product Market Regulation and Macroeconomic Performance: a Review of Cross Country Evidence, *IZA Discussion Paper Series*, n. 1791, October.

Schotter, A., (1981). *The Economic Theory of Social Institutions*, Cambridge University Press, 1981.

Scognamiglio Pasini C., (2006). Un modello di concorrenza dinamica per le politiche antitrust, *L'Industria*, 4, pp. 753-770.

Scott, W.R., (1987). The adolescence of Institutional Theory, *Administrative Science Quarterly* 32.

Seldadyo H., De Haan J., (2006). The Determinants of Corruption: A Literature Survey and New Evidence, Working Paper University of Groningen.

Shleifer A., Vishny R. W., (1993). Corruption, *Quarterly Journal of Economics*, 108, 599-617.

Solow R., (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*, vol.70, n.1, pp. 65-94.

Stigler G., (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science* vol. 2, pp 2-31.

Stigler, G., (1961). The Economics of Information, *Journal of Political Economy*, vol. 69, no.3, pp. 213-225.

Stiglitz J.E., (1992). Il ruolo economico dello Stato, Il Mulino, Bologna.

Stoker G., (1998). Governance as theory: five propositions, in «International Social Science Journal» vol. 50, n. 155, 1998, pp. 17–28.

Stoker G., (1998). Governance as theory: five propositions, *International Social Science Journal* vol. 50, n. 155, 1998, pp. 17–28.

Sugden R., (1998). Normative Expectations: the simultaneous evolution of institutions and norms, in *Economics, Values and Organization*, (ed. by) Putterman L. e Ben- Ner A., Cambridge University Press.

Suppanaz H., Wise M., Kiley M. (2004). Product Market Competition and Economic Performance in the United States, *Economics Department Working Papers*, n.398, July.

Swan T. (1956). Economic growth and Capital Accumulation, in *Economic Record*, vol.32, n.63.

Tanzi V., (1998), Corruption around the world, IMF Staff Paper, 4, 559- 594.

Tardella E., Maggiore M. (2004), State action defence e poteri di intervento dell'AGCM nei mercati a regolamentazione diffusa: ordinamento comunitario e nazionale a confronto dopo la sentenza Cif", in "Concorrenza e mercato", 2004, n. 12, pp. 339-392.

Tebaldi E., Elmslie B., (2008). Institutions, Innovation and Economic Growth, *Journal of Economic Development*, Chung-Ang University, Department of Economics, vol. 33(2), pages 27-53.

Tebaldi E., Ramesh M., (2008). Institutions-Augmented Solow Model And Club Convergence, MPRA Paper 10386, University Library of Munich, Germany.

Todaro M., (1993). Il dibattito sulle politiche del commercio internazionale: promozione delle esportazioni e integrazione economica, Cap. 14, in: "Economia del sottosviluppo", Loescher.

Veblen T., (1898). Why is economics not an evolutionary science?, *Quarterly Journal of Economics*, 12, 3, July, pp.373-397.

Viscusi W. K., Harrington J. E., Vernon J. M., (2000). Economics of Regulation and Antitrust , MIT press.

Viscusi W. Kip, Joseph E. Harrington, John M. Vernon, (2005). Economics of regulation and antitrust, 4. ed. - Cambridge (MA); London : MIT press,. - XXVI, 927 p.

Vogt L., (2005). The EU's Single Market: At Your Service?, *Economics Department Working Paper*, n.499, October.

Voigt, S., (2006). The Economic Effects of Competition Policy – Cross-Country Evidence Using Four New Indicators, *ICER Working Paper Series*, No. 20/2006.

Williamson O., (1975). *Market and Hierarchies*, New York: Free Press.

Williamson O., (1981). The economics of Organisation: The Transaction Cost Approach, *American Journal of Sociology*, Vol. 87, Issue 3, pp. 548-577.

Williamson O., (1992), “Le Istituzioni del Capitalismo. Imprese, mercati, rapporti contrattuali, FrancoAngeli 1992, (ed. Italiana). Edizione originale in inglese “The Economic Institutions of Capitalism. Firm, Markets, Relational Contracting”, The Free Press, New York 1985.

Willke H., (2007). *Smart Governance. Governing the Global Knowledge Society*, Frankfurt, Campus

Wölfl, A., Wanner I., Kozluk T., Nicoletti G., (2009). *Product Market Regulation in OECD Countries 1998-2008*, forthcoming as OECD Economics Department Working Paper, OECD, Paris.

World Bank, (2005). *Doing Business in 2006 – Understanding Regulation*, Washington D.C.

World Bank, *Doing Business Report*, (2006). *Doing Business 2007: how to reform*.

Zanchettin P., Denicolò V., (2004). *Competition and Growth in Neo-Schumpeterian Models*, *Discussion Papers in Economics*, 04/28, Department of Economics, University of Leicester.

SITOGRAFIA

www.beri.com

www.doingbusiness.org

www.eiu.com

www.fraserinstitute.org

www.freetheworld.com

www.govindicators.org

www.heritage.org

www.oecd.org

www.prsgroup.com

www.undp.org

www.worldbank.org