

La regolamentazione e la ricchezza delle nazioni

Il rapporto tra la regolamentazione e il progresso economico
di Sam Peltzman

Il titolo di questo saggio allude ad Adam Smith e alla sua opera fondamentale *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*. Smith era molto interessato alle condizioni che promuovono il progresso economico. Il mio intervento verterà in particolare sull'interazione tra la regolamentazione e il progresso economico. Solo nel terzo libro della sua grande opera Smith affronta direttamente tale rapporto, precisamente nel primo capitolo del terzo libro, intitolato *Il naturale progresso dell'opulenza*. Il titolo originale (*Of the Natural Progress of Opulence*) suona bizzarro perfino per un anglosassone, al giorno d'oggi. "Opulenza" significa "ricchezza" nell'accezione moderna. Oggi, per un saggio del genere si sceglierebbe un titolo del tipo *Come fa un'economia a generare ricchezza*.

L'argomento specifico di questo capitolo è la distribuzione del capitale tra città e campagna. Smith sostiene che il progresso economico di una nazione sarebbe più rapido e durevole se il capitale venisse investito prima per la gran parte nell'agricoltura, per poi sviluppare gradualmente l'industria e il commercio nei piccoli centri e nelle città. Smith ritiene anche che se gli investitori fossero liberi di scegliere gli investimenti con il maggior rendimento, farebbero proprio questa scelta per incoraggiare il progresso.

D'altro canto, egli osserva che nell'Europa del suo tempo «questo ordine naturale delle cose» è «del tutto invertito»; sono le città a crescere per prime, mentre la campagna si sviluppa soltanto successivamente. Come si spiega questo rovesciamento? Smith non ha dubbi sulla risposta: tutto dipende dalle leggi di Londra, che con regole e imposte gonfiano artificialmente i rendimenti degli investimenti in attività non agricole.

In linea con l'approccio generale della *Ricchezza delle nazioni*, il ragionamento di Smith va più in là della questione specifica e guarda alla crescita economica di lungo periodo. Perché il reddito pro capite cresce gradualmente in alcune società e stagna in altre? Smith ha capito, come pochi altri prima di lui, che la chiave della ricchezza è il progresso, che le nazioni raggiungono una prosperità duratura non già con la scoperta di una miniera d'oro, ma creando le condizioni che possano favorire una crescita costante.

L'aggettivo "naturale" nel titolo del capitolo offre una chiave di lettura fondamentale della risposta di Smith al mistero della crescita costante: quando, in assenza di regolamentazione e distorsione, un'attività produce un rendimento più elevato rispetto a un'altra, l'economia cresce se le risorse confluiscono verso l'attività ad alto rendimento. E le risorse convergerebbero certamente in quella direzione se potessimo liberamente perseguire la nostra felicità. Quan-

Sam Peltzman è Ralph and Dorothy Keller Distinguished Service Professor of Economics Emeritus presso la University of Chicago Booth School of Business. I suoi studi si sono concentrati in particolare sulla regolamentazione e sul comportamento degli elettori. Tra i suoi libri si può menzionare *Political Participation and Government Regulation* (University of Chicago Press, 1998).

Questo articolo compare come saggio introduttivo dell'*Indice delle liberalizzazioni 2010*, IBL Libri 2010. Il volume è disponibile sul sito IBL Libri.

La versione originaria del presente saggio, "Regulation and the Wealth of Nations: The Connection between Government Regulation and Economic Progress", è comparsa sul vol. 3, n. 2, 2007 (pp. 185-204) della rivista *New Perspectives on Political Economy*. La traduzione dall'inglese è di Daniela Antongiovanni.

do il regolatore adotta norme che modificano, o impediscono di reagire a, questi segnali del mercato, l'intera nazione finisce per diventare più povera.

Il punto di vista di Smith è assolutamente ragionevole, ma a mio parere il quadro del rapporto tra la regolamentazione e il progresso della ricchezza è incompleto. Smith evidenzia il conflitto tra la regolamentazione e il progresso economico, e se si trovasse a scrivere un saggio per l'Istituto Bruno Leoni probabilmente lo intitolerebbe *La regolamentazione, nemica del progresso*.

Io suggerirei invece all'IBL di pubblicare altri due saggi, di cui vi voglio parlare.

Il primo, *Il progresso, nemico della regolamentazione*, sarebbe un saggio sul modo in cui le forze del mercato e la prosperità possono minare gli effetti di una normativa. Il fenomeno ha due facce: da un lato, spesso la norma introdotta induce cambiamenti del comportamento di segno opposto rispetto all'intento della norma stessa; dall'altro, in assenza di regolamentazione, il progresso spesso produce automaticamente lo stesso tipo di benefici perseguiti dal regolatore, sebbene in modo più lento e silenzioso.

Il secondo saggio, *Il progresso, amico della regolamentazione*, rappresenterebbe un tentativo di rispondere a un problema che turbava Smith, ossia la capacità di un impianto normativo di distruggere la ricchezza. Come può una simile normativa sopravvivere politicamente? La risposta è che spesso il progresso ne nasconde per lungo tempo gli effetti negativi, immunizzando la normativa sul piano politico.

È assolutamente comprensibile che Smith abbia sottolineato il conflitto tra la regolamentazione e il naturale progresso dell'opulenza, poiché il rapporto tra queste due forze è conflittuale per definizione. È legittimo che vi siano opinioni discordanti sulla bontà di un determinato orientamento regolatorio, ma c'è un filo conduttore comune: tutte le normative in campo economico sono state create per negare e imbrigliare la spinta naturale del progresso della ricchezza. La regolamentazione mira alla miniera d'oro invece di accettare i risultati del progresso graduale che nasce in assenza di regolamentazione. Come può il naturale progresso superare questa negazione, all'atto pratico?

Ho già accennato a una modalità: la regolamentazione incentiva comportamenti che compensano alcuni o tutti i suoi obiettivi teorici. Alcuni li definiscono "comportamenti compensativi" (*offsetting behaviors*), e tra breve ve ne fornirò tre esempi, frutto del lavoro di vari economisti di diverso orientamento, tra cui anche il sottoscritto. Gli esempi sono tratti dalle cosiddette regolamentazioni "sociali", ma, come vedrete, i principi si applicano anche ad altre forme di regolamentazione.

I tre cambiamenti normativi che mi accingo a discutere riguardano la legislazione in materia di sicurezza stradale, che negli Stati Uniti iniziò a svilupparsi negli anni Sessanta, l'*Endangered Species Act* degli anni Settanta (cioè la norma sulle specie in via di estinzione) e l'*Americans with Disabilities Act* dei primi anni Novanta, che vorrebbe proteggere i disabili. A prima vista sembrano esempi lontani l'uno dall'altro, ma mi auguro di riuscire a mostrarvi il filo conduttore che li lega, ossia il comportamento compensativo, che ha vanificato alcuni o tutti gli effetti auspicati, e addirittura in un caso ha sortito il risultato opposto.

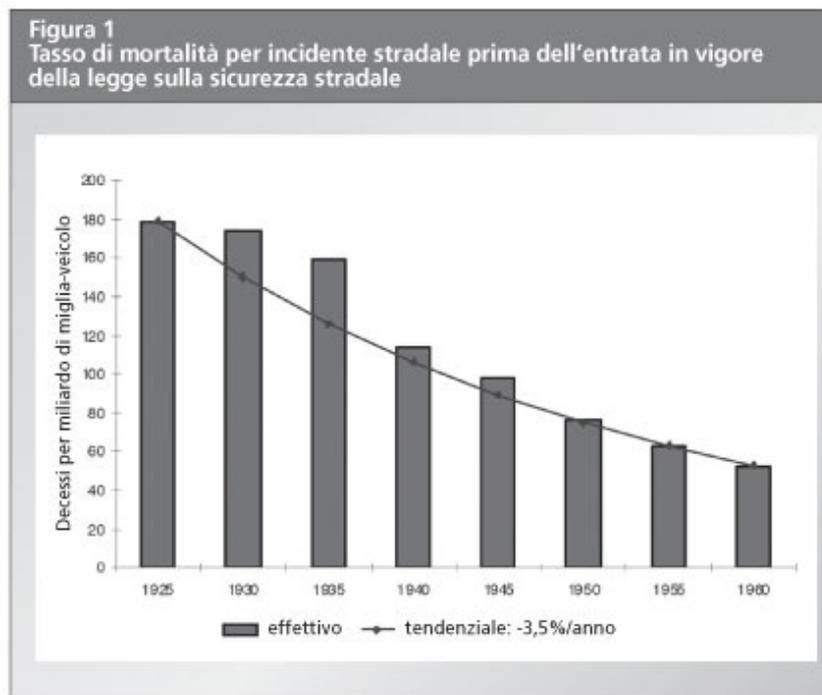
La questione dei comportamenti compensativi non è nuova. Una delle prime lezioni del primo anno verte sul controllo dei prezzi da parte del governo. Raccontiamo ai nostri studenti che, se il governo impone un prezzo al di sotto del prezzo di equilibrio di mercato, si genera un eccesso di domanda. A quel punto, i compratori dovranno passare del tempo in fila ad aspettare il loro turno, o spendere altre risorse preziose per procedere verso la testa della fila. In termini economici, queste spese equivalgono a un aumento di prezzo e pertanto controbilanciano i controlli governativi. Infatti, in questo

caso, i principi basilari dell'economia suggeriscono che il prezzo finale – ossia il prezzo ribassato imposto dalla legge più il valore del tempo speso in attesa o forse le “mazzette” pagate per saltare la coda – può arrivare a essere più elevato del prezzo che si formerebbe autonomamente in assenza di regolamentazione. In altre parole, il comportamento dei consumatori può compensare all'eccesso gli effetti della regolamentazione.

Questa semplice storiella dimostra una cosa importante: è raro che una normativa (di qualsiasi tipo) riesca a modificare le forze fondamentali all'origine della variabile specifica su cui il legislatore sta cercando di intervenire. Pertanto, dobbiamo chiederci se una normativa ottiene davvero un cambiamento o se a cambiare è soltanto la modalità di auto-affermazione delle forze del mercato.

1. Regolamentazione in materia di sicurezza stradale

Partiamo dunque nel nostro viaggio alla ricerca di risposte. Iniziamo dalla normativa in materia di sicurezza stradale, per la precisione con un numero: 3,5%. Voglio che vi ricordiate questo numero perché ci ritornerò più avanti. Come potete vedere dal grafico, è la percentuale annua di diminuzione dei decessi per miglio stradale negli Stati Uniti dal 1925 al 1960, ossia dalle origini del mercato automobilistico di massa agli albori del fermento politico che ha portato alla regolamentazione.



Il dato -3,5% è importante perché indica che la sicurezza stradale ha visto un significativo progresso prima dell'introduzione di una normativa specifica, un progresso peraltro non dovuto a innovazioni epocali, bensì a una serie di piccoli miglioramenti su innumerevoli fronti, dalla progettazione automobilistica e stradale all'abilità dei conducenti, alle tecniche di pronto intervento medico e così via. In altre parole, è senz'altro lecito affermare che questi miglioramenti sono l'effetto del naturale progresso dell'opulenza: la crescente ricchezza generava una crescente domanda di salute e sicurezza personale e il mercato stava trovando il modo di soddisfare l'aumento della domanda.

Questo esempio specifico di progresso naturale aveva una componente normativa, o governativa. Dopo tutto, è il governo di una nazione che ordina la costruzione di strade e autostrade, predispone un codice della strada e lo fa applicare. Nel periodo pre-regolamentazione anche questi ambiti dell'attività di governo si stavano evolvendo. Ci tengo a sottolinearlo perché la teoria di naturale progresso di Smith non intende affatto tagliare fuori il governo e il suo ruolo legislativo-esecutivo, né tantomeno intendo farlo. Piuttosto, l'idea di progresso naturale che mi sento di caldeggiare (e ritengo che anche Smith sarebbe d'accordo) è un progresso per cui temi come la sicurezza stradale si evolvono in sintonia costante con le forze del mercato, in un mondo che diventa sempre più ricco e più abile. In questo scenario, il ruolo del governo è soprattutto di affiancare o integrare le forze del mercato, sicché l'attività del governo evolve gradualmente, in sintonia con il cambiamento delle forze del mercato. Credo di aver così delineato chiaramente la situazione fino agli anni Sessanta, periodo in cui il tasso di mortalità per incidenti stradali diminuiva costantemente.

Nell'ipotesi contraria, il governo svolge un ruolo centrale, in senso sia politico sia operativo. La questione è ritenuta troppo importante per lasciare che siano le forze del mercato o anche le basse sfere del governo a scegliere la soluzione migliore per la propria realtà locale. Perciò, il governo centrale sviluppa una strategia unitaria finalizzata al raggiungimento dell'obiettivo prefissato e poi la impone al mercato. Ritengo di aver così correttamente descritto lo scenario statunitense della sicurezza stradale da quando il Congresso ha varato il *Motor Vehicle Safety Act* nel 1966; da allora, gran parte del mondo occidentale ha copiato questo sistema. Quando utilizzo il termine "regolamentazione" e lo oppongo al naturale progresso dell'opulenza, mi riferisco soprattutto al fatto che la legge entra in vigore all'improvviso e regola tutto l'ambito di riferimento.

La strategia unitaria che ha ispirato la normativa in materia di sicurezza stradale a partire dal 1966 è molto chiara: la sicurezza dipende in misura critica da quanto i singoli elementi di progettazione delle automobili sono in grado di proteggere gli automobilisti dalle conseguenze di un incidente, quindi l'invenzione e l'installazione di tali elementi deve essere governata a livello centrale. In questo sistema c'è spazio per le forze del mercato, per esempio nella scelta estetica degli elementi di progettazione obbligatori e nella facoltà di superare gli standard minimi. Ma negli ultimi 40 anni circa, le scelte fondamentali nell'ambito della sicurezza stradale degli Stati Uniti sono state guidate per lo più da Washington.

Oltre 30 anni fa, decisi di studiare da vicino l'esperienza relativa ai primi standard di sicurezza stradale, pochi anni dopo la loro introduzione. Era stata resa obbligatoria l'installazione di cinture di sicurezza e i piantoni dello sterzo e il parabrezza dovevano essere ad assorbimento d'urto, per proteggere i passeggeri nel caso in cui vi fossero stati sbattuti contro.

A mio modesto parere, alcuni dei potenziali benefici di questi dispositivi rischiavano di generare una compensazione, perché la normativa avrebbe incoraggiato gli automobilisti ad assumere rischi maggiori: la maggior protezione fornita dai dispositivi obbligatori per legge di fatto riduceva il prezzo di una guida rischiosa. Mi spiego meglio: quando si ha fretta si è tentati di guidare in modo più veloce o più aggressivo; questa tentazione ha un prezzo, cioè un rischio più elevato di fare un incidente e rimanere feriti, se non addirittura di perdere la vita. I dispositivi di sicurezza obbligatori riducono questo prezzo riducendo la gravità delle conseguenze a cui si potrebbe andare incontro in caso di incidente. Se prima dell'entrata in vigore della legge le conseguenze di un incidente erano sufficientemente gravi da scoraggiare una guida veloce o rischiosa, in

seguito l'effetto deterrente era meno probabile. Dal punto di vista economico, era assolutamente logico che a livello aggregato i dispositivi obbligatori avrebbero incoraggiato un comportamento più rischioso e che l'assunzione di rischi più elevati avrebbe in qualche misura compensato i benefici in termini di sicurezza promessi dai nuovi dispositivi.

Purtroppo, i principi dell'economia non possono aiutarci oltre. E soprattutto, un ragionamento dal punto di vista economico non risponde alla domanda cruciale: *in che misura* verranno compensati i potenziali benefici in termini di sicurezza? Potrebbe verificarsi una compensazione parziale, totale o anche più che proporzionale. In altre parole, la maggior parte del saggio che scrissi allora sulla questione si basava sui fatti così come accertati alla metà degli anni Settanta. A mio avviso alcuni dati sembravano indicare una compensazione totale dei benefici. In particolare, la mortalità dei passeggeri per incidente stradale era effettivamente calata in modo significativo rispetto a quanto sarebbe stato ipotizzabile altrimenti. Tuttavia, questo dato è stato interamente compensato dall'aumento di incidenti e fatalità a carico di "non passeggeri", ossia pedoni, ciclisti o motociclisti che non erano protetti dai dispositivi di sicurezza obbligatori sulle auto.

Questo dato suscitò un notevole scetticismo tra economisti e no. La maggior parte dei miei colleghi, diversamente dal resto del mondo accademico, accettò la logica di fondo e si riservò, con un certo scetticismo, di accertare se la teoria trovasse rispondenza nei fatti. Questo è il tipo di scetticismo più sano, che ha generato una prolifica e continua letteratura empirica nel campo della sicurezza automobilistica e stradale e ha seguito la variegata evoluzione delle legislazioni nei vari paesi.

Nel complesso, ritengo che questa letteratura supporti l'ipotesi del comportamento compensativo. Gli studi divergono a seconda che la compensazione sia totale, come nel mio caso, o riguardi reazioni specifiche; per esempio, se derivi dall'aumento della mortalità tra non passeggeri o da un cambiamento comportamentale più generale. In ogni caso, l'evidenza ricorrente è che l'incidenza della legge sulla sicurezza stradale sul tasso di mortalità è notevolmente inferiore rispetto a quella che sarebbe se le persone in auto si comportassero come i manichini del *crash test*.

Un esempio recente è rappresentato dal saggio di Alma Cohen e Liran Einav (2003), che tira le fila di questa ricerca trentennale. I due hanno studiato gli effetti delle leggi che impongono l'utilizzo delle cinture di sicurezza e ai loro occhi l'aumento della mortalità tra i non passeggeri non è significativo. Però, in linea con la maggior parte di questi studi, hanno constatato che l'incidenza reale di queste leggi sulla mortalità stradale è sostanzialmente inferiore a quella ipotizzabile in assenza di comportamenti compensativi. Le leggi hanno certamente incrementato l'utilizzo delle cinture di sicurezza, ma Einav e Cohen hanno calcolato che in assenza di comportamenti compensativi un simile incremento di utilizzo avrebbe dovuto salvare più del triplo delle vite di quanto in realtà è accaduto.

È importante chiarire che questo risultato deludente non ha nulla a che fare con eventuali difetti tecnici dei dispositivi di sicurezza, i quali sembrano funzionare proprio come dovrebbero: se siete coinvolti in un incidente grave, ve la caverete molto meglio se avete la cintura allacciata che non in caso contrario. Piuttosto, la letteratura in materia di sicurezza automobilistica e stradale collega, direttamente o indirettamente, il minor numero di vite salvate a un aumento di natura compensativa della probabilità che si verifichi un incidente grave.

2. L'*American with Disabilities Act*

Il secondo esempio di comportamento compensativo è legato all'*American with Disabilities Act* (che per brevità chiamerò ADA) del 1990. Come per la sicurezza automobilistica, gli USA non sono certo l'unico paese ad avere una legge in materia di diritto al lavoro delle persone con disabilità.

Questa legge proibisce la discriminazione nei confronti dei disabili in situazioni quali l'assunzione, la retribuzione, la promozione e il licenziamento e inoltre impone la "sistemazione ragionevole" di lavoratori disabili tramite l'adattamento del posto di lavoro alla rispettiva disabilità. In questo modo, la legge si prefigge di incrementare il collocamento e il benessere dei disabili.

Pur senza dati precisi, è evidente che il progresso naturale dell'opulenza stava già producendo questo auspicabile risultato molto prima dell'ADA. Il graduale spostamento dell'attività economica dal lavoro manuale al lavoro intellettuale, ossia dalla produzione di beni alla fornitura di servizi, stava già di per sé generando un aumento delle opportunità di lavoro per i disabili. Come per la legge sulla sicurezza stradale, l'ADA non riconosceva questo tipo di progresso graduale.

Tuttavia, due studi recenti sugli effetti di questa legge, uno di Thomas DeLeire (2000) e l'altro di Daron Acemoglu e Joshua Angrist (2001), dimostrano che in realtà l'ADA non ha migliorato le opportunità di collocamento dei disabili sul mercato del lavoro. Infatti, entrambi gli studi concludono che il tasso di occupazione dei disabili è calato percettibilmente dopo l'entrata in vigore dell'ADA. Com'è possibile? Entrambi gli studi concordano che la risposta si trova negli incentivi creati dall'ADA per non assumere lavoratori con disabilità.

Valutiamo gli incentivi di un potenziale datore di lavoro, Mario, che sta pensando di assumere Maria, disabile. Prima dell'ADA, Mario avrebbe potuto assumere Maria e valutare se la sua produttività giustificava lo stipendio e i costi aggiuntivi per l'adattamento del posto di lavoro alla sua disabilità. A volte Maria si sarebbe rivelata un buon acquisto, altre volte no.

Con l'ADA, i costi relativi dell'assunzione e del licenziamento sono cambiati: se Mario non assume Maria, ora è punibile ai sensi di legge per discriminazione. D'altro canto, nel nostro sistema giuridico, Maria deve dimostrare che la decisione di Mario è un atto discriminatorio.

E se Mario è sufficientemente attento nella sua ricerca di personale, persone disabili come Maria non troveranno mai quell'opportunità di lavoro. Se però Mario assume Maria, a questo punto si trova ad affrontare due tipi di costi che prima non aveva: in primo luogo, è il regolatore, e non più Mario, a determinare le spese da sostenere per adattare il posto di lavoro alle esigenze di Maria e a decidere se lo stipendio è congruo oppure no; in secondo luogo se ora la licenza per evitare questi costi, è sicuramente perseguibile per discriminazione. Ora spetta a Mario dimostrare che i costi della sistemazione sono "irragionevoli". In quest'ottica, l'ADA impone nuovi costi sia per l'assunzione sia per la mancata assunzione di Maria, ma il costo dell'assunzione (o più precisamente, forse dovremmo dire il successivo costo di licenziamento) è senz'altro più elevato. Facendo quattro conti, è meglio evitare di assumere Maria che assumerla e sostenere i nuovi costi imposti dall'ADA.

I fatti confermano quest'ipotesi: non soltanto il tasso di occupazione dei disabili è calato dopo l'introduzione dell'ADA, ma il calo è più marcato tra i giovani, che cercano occupazione più degli adulti, che sono già inseriti nel mondo del lavoro. La tendenza si esprime più nella riduzione delle nuove assunzioni che non in un aumento dei licen-

ziamenti e colpisce maggiormente i livelli di istruzione più bassi, che a questo punto non possono più nemmeno offrire ai potenziali datori di lavoro l'opportunità di pagare meno per la mancanza di competenze.

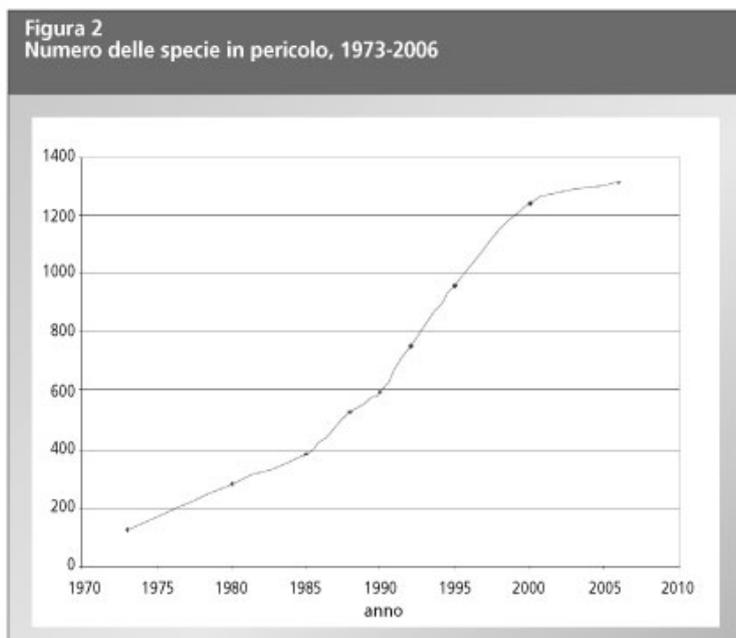
Poiché l'ADA ha ridotto le opportunità di occupazione per i disabili, in questo caso la reazione compensativa è più che proporzionale. Sarebbe logico pensare che i disabili stiano chiedendo l'abrogazione della legge, ma in effetti alcuni ne hanno tratto vantaggio. Martina, per esempio, che già lavorava per Mario quando la legge è entrata in vigore nel 1992, ci ha guadagnato nettamente: ha condizioni di lavoro migliori, il datore di lavoro non può ridurle lo stipendio, mentre lei può denunciare il datore di lavoro per discriminazione dinanzi alle autorità. I disabili come Martina sono consapevoli della loro posizione di forza, mentre le vittime, ossia le Maria che non verranno mai assunte, spesso non sanno nemmeno di essere vittime. Questo tipo di asimmetria spiega anche perché questo ambito normativo ha sempre un forte *appeal* sul piano politico.

3. L'*Endangered Species Act*

L'ultimo esempio di comportamento compensativo è rappresentato dall'*Endangered Species Act* (ESA) del 1973, una legge intesa a proteggere le specie animali a rischio di estinzione. Come già accennato per gli altri casi, normative analoghe sono presenti in molti paesi, ma questa è anche quella che ho approfondito meno e quindi non sono in grado né di precisare quanto sia determinante il comportamento compensativo in questo ambito, né di delineare il quadro della tutela delle specie prima dell'attuazione della normativa.

La legge prevede che sia un ente (in questo caso il Fish and Wildlife Service, FWS) a stabilire le specie in pericolo o che rischiano di diventarlo. Nel momento in cui una specie viene inserita nell'elenco, i proprietari dei terreni dove è presente non possono fare cambiamenti che potrebbero metterne a repentaglio la sopravvivenza. Questo perché, secondo il FWS, «scopo ultimo della legge è quello di "recuperare" la specie, in modo che non necessiti più della protezione della legge stessa».

Confrontiamo ora i fatti accaduti dal 1973 al 2006 con questo obiettivo. Innanzitutto, guardate il numero di specie presenti nell'elenco.



Sulla base di normative precedenti, nel 1973 furono inserite in elenco 119 specie; nei successivi 33 anni ne sono state aggiunte in media 40 all'anno, per un totale di oltre 1300 (semberebbe che in questo lasso di tempo le conoscenze zoologiche siano sorprendentemente migliorate). Quante specie sono state tolte dalla lista, invece?

Esattamente 42, e badate bene, non 42 all'anno, ma 42 in 33 anni. Di queste, 18 sono state cancellate per motivi tecnici (cambi nella tassonomia o dati errati), 9 si sono estinte e 15 sono state "recuperate". A giudicare dall'obiettivo dichiarato, questo progetto normativo si è dimostrato un totale fallimento, visto che il tasso di recupero non raggiunge lo 0,5% (6 su oltre 1300) delle specie in elenco. Sarebbe lecito dedurre che il vero scopo della legge sia di generare elenchi sempre più lunghi.

Il comportamento compensativo responsabile in parte di questo fallimento, definito a volte "sviluppo urbanistico preventivo", ha dato adito a svariate interpretazioni, ma da economista ho scelto di parlare di due studi che se ne sono occupati in modo sistematico.

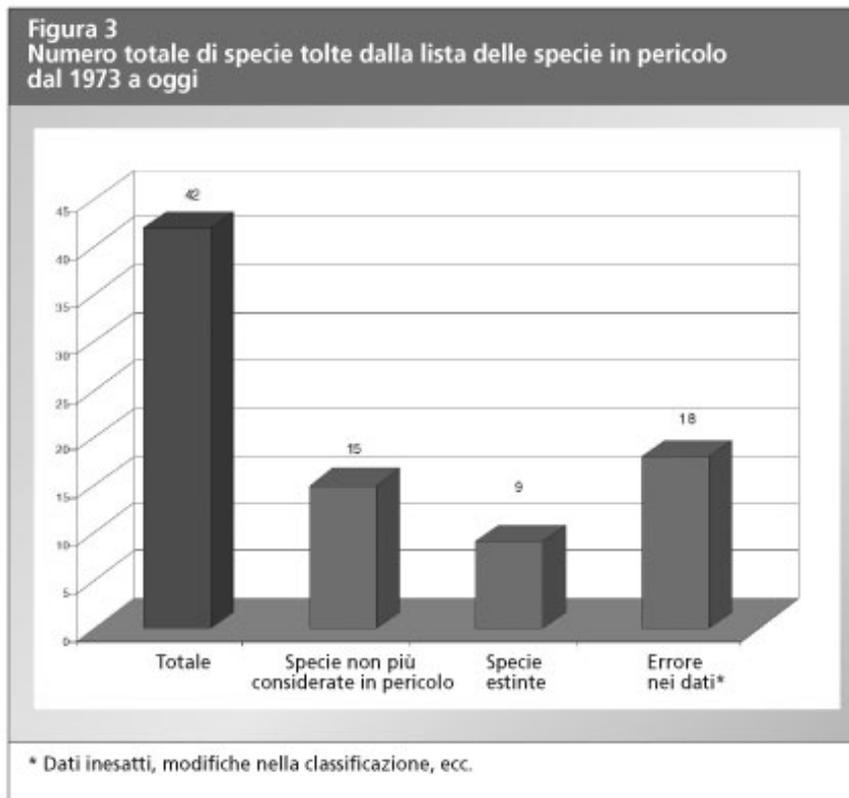
Il primo, effettuato da Lueck e Michael (2003), si riferisce al picchio boreale, il secondo, di Margolis, Osgood e List (2007), alla civettina del Nord America. Il primo mi aiuterà a illustrare come lo sviluppo preventivo sia in grado di vanificare l'intento dell'ESA.

Il picchio boreale è una specie in pericolo che vive in boschi sfruttabili dal punto di vista commerciale. In un mercato non regolamentato questi boschi vengono lasciati crescere finché il taglio degli alberi diventa economicamente vantaggioso. Alcune di queste foreste verranno completamente cancellate – come si dice, si farà pulizia. Altre saranno gradualmente ridotte. Alcune delle foreste cancellate saranno ripiantate, altre no. L'ESA stravolge questa logica. Se si possiede un bosco in cui vive il picchio boreale, non è permesso abbattere gli alberi e ciò è un bene per i picchi. Tuttavia questi volatili tendono a spostarsi frequentemente e quindi chi possiede un'area boschiva nei pressi di un'altra dove è insediato il picchio boreale ha un'unica soluzione: tagliare al più presto gli alberi! Infatti, se indugia e gli uccelli si trasferiscono nella sua zona non potrà più ricavarne legname. Questo non è un bene per i picchi, ma Lueck e Michael hanno dimostrato che è quanto si è sistematicamente verificato nei boschi del Nord Carolina. I boschi che avrebbero potuto essere solo sfoltiti o lasciati crescere ancora sono stati abbattuti completamente nel momento in cui rischiavano di essere scelti come habitat dal picchio.

Lo studio effettuato da Margolis, Osgood e List, riferito ad alcune aree edificabili nei pressi della città di Tucson in Arizona in cui viveva la civettina del Nord America, giunge alla stessa conclusione. Al momento di decidere se dare il via allo sfruttamento della zona da un punto di vista commerciale o se attendere, il comportamento compensativo ha portato a uno sviluppo edilizio immediato nel momento in cui le civette si sono insediate nelle vicinanze.

4. L'ironia dell'opulenza di Smith

Avrete notato l'ironia negli esempi di comportamento compensativo: la legge sulla sicurezza stradale favorisce uno stile di guida imprudente; la legge sul diritto al lavoro dei disabili li lascia disoccupati; la legge sulla protezione delle specie a rischio di estinzione promuove la distruzione dell'ambiente. Credo che sia stato questo aspetto ironico a stuzzicare l'interesse degli economisti verso questo tema, oltre che ad accendere la discussione. Tendenzialmente, noi economisti preferiamo scoprire risvolti inaspettati che veder confermate le nostre ipotesi, soprattutto se emerge la forza della semplicità logica della nostra disciplina. D'altro canto, mentre noi siamo in grado di guardare



con sano scetticismo a nuovi risultati inattesi, da tempo immemore i politici si rifiutano di riconoscere le nuove teorie economiche, perlomeno da quando Adam Smith propugnava il libero commercio più di 200 anni fa.

È giusto essere scettici. Vi ho raccontato come il comportamento compensativo ha compromesso tre importanti tentativi di migliorare la nostra vita. Tuttavia, sono tutte vacche sacre del mondo politico; in nessuno di questi ambiti sussiste un serio rischio di stravolgimento delle cose. E credetemi, tutti e tre hanno un forte *appeal* a livello mondiale. Com'è possibile? Nell'esempio dell'ADA, ho cercato la risposta analizzando la differenza tra i beneficiari, che sono consapevoli della loro posizione di forza, e le vittime, che non lo sono. Forse un'analisi più approfondita di quella che definiamo "economia politica" potrebbe aiutarci a comprendere la resistenza nel tempo degli altri casi, ma ricordiamoci che rimangono soltanto esempi. Specialmente nell'ambito delle norme sociali, gli economisti sono abituati a scoprire che i benefici della regolamentazione deludono le aspettative e spesso non ripagano i costi dell'attuazione. Deve esserci una forza molto potente che protegge queste norme così inefficienti.

Penso di aver trovato il colpevole. È il naturale progresso dell'opulenza di Smith, la tendenza dei mercati non regolamentati a contribuire a una crescita costante: vi dimosterrò che la forza economica che la regolazione si rifiuta di riconoscere è la stessa che la sostiene politicamente.

Sembra un paradosso, ma permettetemi di tornare all'inizio di questo scritto, e capirete presto dove voglio arrivare. Vi ho chiesto di ricordare un dato. Il dato è 3,5%, ossia la percentuale annua di diminuzione della mortalità per miglio-veicolo nel periodo precedente all'entrata in vigore della legge sulla sicurezza stradale.

Ora, provate a indovinare qual è la percentuale corrispondente nel periodo successivo all'entrata in vigore della legge sulla sicurezza stradale.

La risposta esatta è che dal 1965 al 2005 i decessi per miglio-veicolo dovuti a incidenti sono diminuiti del 3,3% all'anno. In altre parole, tra i due periodi non c'è una differenza significativa. L'identità sostanziale dei due dati mi sembra il modo migliore per



stimolare in voi un atteggiamento scettico nei confronti dell'efficacia del progetto normativo.

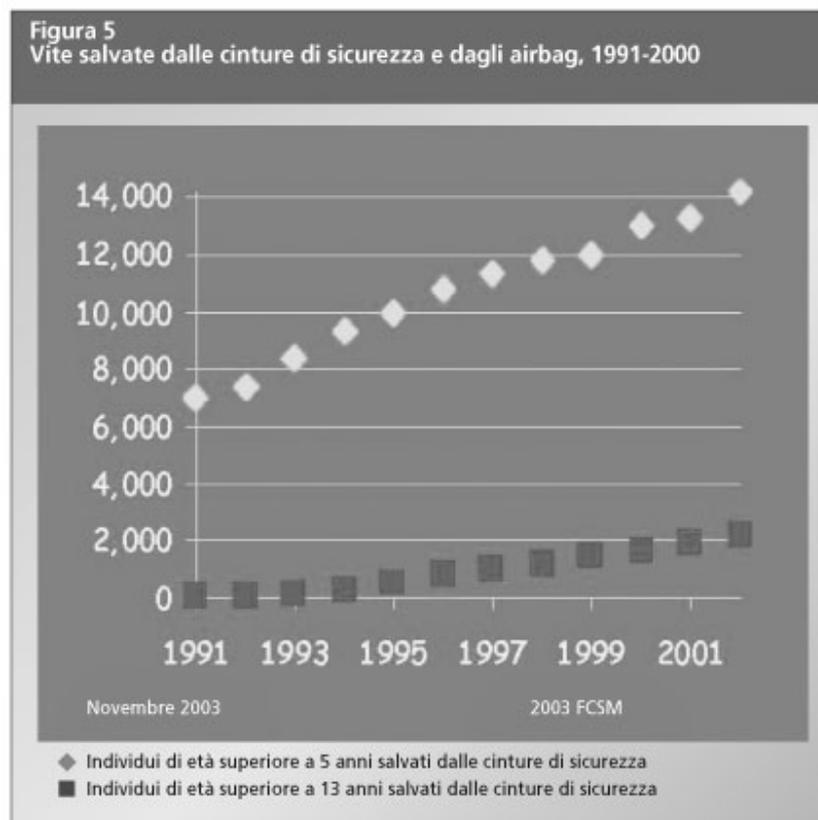
Vi ho appena dimostrato che la legge sulla sicurezza stradale non ha portato a una riduzione dei comportamenti rischiosi. Tuttavia, a mio parere è probabile che la forza del naturale progresso dell'opulenza sia ancora più importante. È probabile che la sicurezza in campo automobilistico e stradale avrebbe continuato a migliorare indipendentemente dalle normative emanate da Washington, e non mi sorprenderei se il tasso di mortalità per miglio-veicolo continuasse a diminuire del 3-4% all'anno per molti anni a venire, non soltanto negli Stati Uniti ma anche in Europa. Infatti, anche sul fronte della progettazione automobilistica, probabilmente le regole imposte da Washington hanno solo accelerato un cambiamento che altrimenti sarebbe stato più lento. Ovviamente, tanto è inimmaginabile che un'auto del 1965 avesse il design del 1925, quanto è impossibile che un modello del 2007 monti ancora la tecnologia degli anni Sessanta in fatto di sicurezza. Non lo sapremo mai, ma è probabile che molte delle caratteristiche progettuali rese obbligatorie dal regolatore sarebbero state introdotte comunque, magari più tardi.

La logica di progresso graduale che precede l'introduzione di un'importante innovazione legislativa è comune a diversi ambiti di regolamentazione sociale, per esempio la sicurezza dei lavoratori e dei prodotti nonché la qualità dell'ambiente. Una ricerca accurata potrebbe dimostrare che l'introduzione di una regolamentazione ha accelerato il processo, ma non lo darei per scontato. Il punto è che nella maggior parte dei casi il progresso graduale avrebbe probabilmente seguito la sua naturale evoluzione indipen-

dentemente dall'entrata in vigore di una legge. In questo senso, il progresso promuove spesso gli stessi obiettivi della regolamentazione.

Tuttavia, anche se il ritmo del progresso non cambia dopo l'introduzione di una norma, come accade per esempio nel campo della sicurezza stradale, vi è una differenza fondamentale: dopo l'entrata in vigore della norma si verifica comunque un progresso e questo consente al regolatore di sottolinearlo con orgoglio e di prendersene il merito.

Come potete vedere, un economista che valuta il quadro completo potrebbe dire «la regolamentazione non ha nulla a che vedere con il progresso, che si sarebbe verifica-



to comunque», ma questa argomentazione è troppo raffinata. I dati di realtà sono che è stata introdotta una regola e che si è verificato un progresso, quindi perché cambiare le cose?

Possiamo constatare che c'è un legame di mutuo soccorso tra il progresso dell'opulenza e la regolamentazione, anche quando quest'ultima è inefficace o controproducente. Generalmente, fintanto che l'ambito regolamentato sembra funzionare in modo accettabile, il che accade spesso in un'economia in crescita, le leggi sono politicamente intoccabili. E proprio questo sarebbe il tema che svilupperei nel secondo saggio immaginario, *Il progresso, amico della regolamentazione*.

In un'opera del genere sottolineerei una differenza sostanziale nel modo di analizzare gli effetti della regolamentazione tra gli economisti e la maggior parte degli altri studiosi. L'analisi economica parte dal controfattuale. In altre parole, l'economista inizia la sua analisi chiedendosi «come starebbero le cose in assenza di regolamentazione?», poi confronta la situazione reale col controfattuale. La regolamentazione viene valutata positivamente solo se i risultati si collocano ragionevolmente al di sopra del *bench-*

mark previsto dal controfattuale. Fin dai tempi di Adam Smith, questo è il procedimento analitico adottato dagli economisti. Infatti, nel breve capitolo che ha ispirato questo saggio, Smith non si limita a decantare i vantaggi derivanti dall'investire nella campagna, né richiede che vi si creda per una semplice questione di logica. Piuttosto, Smith confronta gli effetti della politica mercantilista nell'Inghilterra dei suoi tempi con uno scenario controfattuale tratto dalla storia delle colonie dell'America settentrionale e dell'antico Egitto. Successivamente, gli economisti hanno adottato tecniche più efficaci ma la metodologia analitica è la stessa di Smith.

Tornando ai giorni nostri, è raro che una proposta di regola importante venga messo in discussione a livello politico perché non si presenta significativamente più efficace di un controfattuale plausibile. Sembra invece vero il contrario, cioè che il processo politico abbia bisogno di una dimostrazione assoluta di inefficacia prima che si inneschi una potente spinta al cambiamento. Ora ve lo dimostro con due esempi tratti dalla mia esperienza professionale.

5. La politica delle riforme

All'inizio degli anni Settanta mi trovavo a Washington, perché facevo parte del gruppo di lavoro incaricato di riformare il sistema di regolamentazione del trasporto merci; il gruppo era numeroso e composto da professionisti di talento. Noi economisti eravamo pressoché concordi sulla necessità di una riforma, dimostrando che la normativa esistente, il cui effetto principale era di sopprimere le forze di mercato, si era rivelata assolutamente controproducente, probabilmente fin dai tempi della costruzione della prima rete autostradale negli anni Venti, se non addirittura da prima. Ciononostante, il nostro progetto di riforma è naufragato.

Entro i cinque anni successivi, questa infrastruttura normativa, durata quasi cento anni, ha iniziato a sgretolarsi; un altro decennio e sarebbe scomparsa. Sembra una versione meno drammatica degli eventi che hanno scombuscolato l'Europa orientale una ventina di anni fa: se guardiamo indietro, i motivi del cambiamento improvviso sono simili. Tornando alla normativa nell'ambito dei trasporti, una gran parte del settore ferroviario (che movimentava circa la metà delle merci negli Stati Uniti) è stato colpita da una crisi finanziaria in un periodo di generale prosperità, rendendo improcrastinabile un cambiamento a livello normativo. In questo caso, le forze del mercato sono dovute arrivare al punto di provocare il collasso del sistema normativo prima che potesse intervenire un cambiamento sostanziale.

Ora voltiamo pagina, vi racconto un altro progetto normativo recente che ho analizzato, relativo al lancio di nuovi farmaci da parte della Food and Drug Administration (FDA). Negli Stati Uniti, una casa farmaceutica non può commercializzare un nuovo farmaco finché non dimostra che il farmaco in questione non solo è sicuro ma anche "efficace"; in altre parole, la casa farmaceutica deve dimostrare che il farmaco fa quello che promette di fare. Il requisito della "prova di efficacia" è stato introdotto nel lontano 1962 e circa un decennio più tardi mi sono trovato a studiare gli effetti di questa legge. Ho concluso che il requisito della prova di efficacia era un disastro per la salute pubblica e in verità favoriva le malattie e addirittura la morte più di quanto non dovesse prevenirle. Come per la mia ricerca sulla sicurezza stradale, non citerei questo vecchio lavoro se non fosse stato oggetto di ulteriore disamina da parte di altri economisti, ma nessuno degli studi successivi mi ha indotto a modificare la mia conclusione radicale e ancora oggi la regolamentazione statunitense sul lancio di nuovi farmaci continua a provocare disastri. Ciononostante, non è realistico pensare che nel prossimo futuro questa legge subisca la stessa sorte della normativa sul trasporto merci.

Lasciate che vi spieghi come sono giunto a una conclusione così dura, quello che è successo da allora e quali sono, a mio parere, le ragioni della sopravvivenza politica di questa normativa.

L'intento del legislatore è senz'altro lodevole: i farmaci inefficaci sottraggono risorse e tempo allo sviluppo di trattamenti migliori. Tuttavia, i test clinici necessari per dimostrare alla FDA che un farmaco è efficace richiedono tempo, indipendentemente dal fatto che ottengano l'approvazione o meno. E di fatto, il tempo in più necessario a tal scopo è un costo che si estende per anni, non mesi o settimane.

In alcuni casi, questo costo ha la sua ragion d'essere, perché i farmaci inefficaci vengono bocciati; inoltre, l'elevato numero di test permette di identificare e bloccare i farmaci pericolosi. Tutti i farmaci efficaci che alla fine del percorso di sperimentazione giungono sul mercato pagano un costo in termini di tempo, anche i cosiddetti "salvavita" o quelli in grado di alleviare la sofferenza. In questi casi, il tempo in più che occorre al farmaco per arrivare sul mercato significa che mentre la FDA sta valutando i risultati dei test, i potenziali beneficiari vedono protrarsi la sofferenza o, nella peggiore delle ipotesi, sopraggiungere la morte. A mio modesto parere, alla luce dei dati disponibili quest'ultimo costo è troppo alto, qualsiasi sia il beneficio: infatti, i decessi dovuti a questa lentezza procedurale sono migliaia all'anno. Per contro, i benefici sono irrilevanti. Ho appurato che prima dell'introduzione della normativa il mercato si liberava molto rapidamente dei farmaci inefficaci: le vendite crollavano entro pochi mesi dal lancio, per cui c'era ben poco spazio di ottimizzazione regolatoria rispetto alle forze del mercato.

La prima reazione a questa ricerca nelle sedi istituzionali di Washington mi ha ricordato la reazione sovietica alla Primavera di Praga del 1968: ostile e difensiva. Qualsiasi cambiamento era visto come inutile e dannoso. Col tempo questa linea dura si è ammorbidita, anche perché la maggior parte degli studi accademici successivi giungeva a conclusioni simili alle mie. Infine, i regolatori hanno riconosciuto la necessità di cambiare marcia e hanno introdotto alcuni cambiamenti, che hanno leggermente accelerato il processo. Ciononostante, non c'è mai stata una vera pressione politica per un cambiamento davvero sostanziale, che eliminasse il requisito dell'efficacia *tout court*, per esempio. Ancora oggi, oserei dire che la normativa uccide più persone di quante ne riesce a salvare.

Sono convinto che questa pessima normativa sopravviva nello scenario politico perché è protetta dal naturale progresso dell'opulenza. La medicina evolve continuamente su tutti i fronti e sul mercato giungono continuamente farmaci nuovi ed efficaci, sebbene con ritardo. Il tasso di mortalità diminuisce al ritmo dell'1% all'anno, in linea con la tendenza degli ultimi cento anni. Allargando la prospettiva, qualche migliaio di decessi in più ogni anno non fa la differenza.

Ma c'è un altro aspetto, forse più importante: i decessi di cui parlo sono il risultato di un'ipotesi controfattuale, ossia non sono direttamente attribuibili a un fallimento regolatorio. Immaginate che cosa succederebbe se un pericoloso veleno venisse lanciato sul mercato come nuovo farmaco e causasse la morte di migliaia di persone: sarebbe un grande scandalo. Questi decessi sarebbero collegati direttamente al processo regolatorio, che non riuscirebbe a sopravvivere sul piano politico. Ma le vere vittime di questa normativa non hanno ingoiato una pillola velenosa approvata per sbaglio da un'agenzia governativa, semplicemente non hanno fatto in tempo a ingoiarne una efficace e non sapranno mai cosa si sono persi. Fintanto che il progresso della medicina continuerà a chiedere una riforma in nome di vittime anonime, sarà difficile indurre un cambiamento politico. D'altro canto, i difensori dello status quo sfruttano il progresso a loro vantaggio, raccontandovi quanto la regolamentazione abbia contribuito al pro-

gresso e quali nefaste conseguenze deriverebbero da ogni eventuale e significativa riforma.

6. Conclusioni

Per concludere, vorrei dare due suggerimenti su come affrontare il rapporto tra progresso economico e regolazione, uno riferito alle leggi già in vigore, l'altro alle nuove proposte legislative.

È difficile sbarazzarsi di leggi esistenti, anche se sono controproducenti. Spesso per operare un cambiamento significativo occorre una crisi nello specifico settore regolato o addirittura una crisi economica generale. La storia recente di questo paese ne è un esempio: dopo una crisi che ha generato un profondo cambiamento, più recentemente si è assistito a un rallentamento del ritmo delle riforme. Entrambi i fenomeni sono riconducibili all'idea di progresso naturale di Smith: il blocco della prospettiva di progresso naturale ha scatenato la crisi, il progresso parziale ha poi frenato la prosecuzione del processo di riforma. Se si sta procedendo più o meno nella direzione giusta, non è facile giustificare riforme sostanziali sul piano politico.

A un primo esame, le nuove proposte di regolamentazione sembrano spesso interessanti, promettono di risolvere problemi di rilevanza generale senza sostanziali esborsi di denaro pubblico o ulteriori tasse. Nei confronti di queste proposte suggerisco di tenere un atteggiamento scettico e paziente al tempo stesso: scettico sul fatto che i problemi vengano realmente risolti, perché è prevedibile che la gente si comporti in modo da compensare gli scopi della regolamentazione; paziente perché il progresso naturale spesso porta alla condizione che la regolamentazione si propone di creare, in modo forse più lento, ma anche più efficace e completo.

Bibliografia

- Thomas DeLeire, "The Wage and Employment Effects of the Americans with Disabilities Act", *Journal of Human Resources*, 35, n. 4, 2000, pp. 693-715.
- Daron Acemoglu - Joshua Angrist, "Consequences of Employment Protection? The Case of the Americans with Disabilities Act", *Journal of Political Economy*, 109, n. 5, ottobre 2001, pp. 915-957.
- Alma Cohen - Liran Einav, "The Effects of Mandatory Seat Belt Laws on Driving Behavior and Traffic Fatalities", *Review of Economics and Statistics*, 85, 2003, pp. 828-843.
- Dean Lueck - A. Michael Jeffrey, "Preemptive Habitat Destruction under the Endangered Species Act", *Journal of Law & Economics*, 46, n. 1, 2003, pp. 27-60.
- John A. List - Michael Margolis - Daniel E. Osgood, "Is the Endangered Species Act Endangering Species?", *NBER Working Paper*, n. W12777, 2006.

CHI SIAMO

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

COSA VOGLIAMO

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