

**PUBLIC CHOICE
E POLITICAL ECONOMY**

**I fondamenti positivi
della teoria
di finanza pubblica**

**a cura di
Fabio Padovano
Alessandro Petretto**

FrancoAngeli

*Società italiana
di economia pubblica*

*Economia e finanza pubblica
Sezione Studi*

**PUBLIC CHOICE
E POLITICAL ECONOMY**

**I fondamenti positivi
della teoria
di finanza pubblica**

**a cura di
Fabio Padovano
Alessandro Petretto**

FrancoAngeli

Consiglio direttivo della Società italiana di economia pubblica (Siep):
Giorgio BROSIO (*Presidente*), Giuseppe GHESSI (*Segretario/Tesoriere*), Rosella LEVAGGI,
Paolo LIBERATI, Ernesto LONGOBARDI (*Vice-Presidente*), Daniela MONACELLI, Pietro
NAVARRA, Alessandro PETRETTO.

Copyright © 2010 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Introduzione di Fabio Padovano e Alessandro Petretto	pag. 7
Regimi politici, istituzioni e natura dei sistemi fiscali di Stanley L. Winer, Lawrence W. Kenny, e Walter Hettich	» 25
Happiness and Public Finance by Bruno S. Frey	» 63
On the Political Economics of Taxation by Micael Castanheira, Gaëtan Nicodème, and Paola Profeta	» 76
The Concept of Budget Transparency: Between Democracy and Fiscal Illusion by Elina De Simone	» 103
The Political Economy of Public Spending: Evidence from the US States by Valentino Larcinese, James M. Snyder Jr., and Cecilia Testa	» 143
New Disputes and Delay in Italian Courts by Giuseppe Sobbrío, Elena D'Agostino, and Emiliano Sironi	» 164
Foreign Influence and the China-Africa Trade in Natural Resource by Roberto Bonfatti	» 177

Introduzione

di Fabio Padovano* e Alessandro Petretto**

1. I fondamenti positivi dell'economia pubblica

L'imposizione fiscale consente allo stato di estrarre risorse dal settore privato, e ciò costituisce la premessa necessaria per l'esercizio del potere politico. Senza prelievo fiscale lo stato non ha mezzi, di fatto non ha potere, non esiste; di conseguenza, il funzionamento e la dimensione dello stato dipendono anzitutto dal funzionamento e dalla "forza estrattiva" del sistema fiscale. Schumpeter (1918) è stato tra i primi studiosi a sottolineare questo dato di fatto, quando ha evidenziato il legame tra la nascita dello stato moderno e il consolidamento del potere di prelievo fiscale. Per comprendere *come* funziona il settore pubblico dell'economia bisogna quindi studiare *come*, nella realtà, lo stato fa uso del potere impositivo: come sono strutturati gli strumenti di prelievo, come sono amministrati e verso quali fini, economici e politici, sono diretti. Uno studio di teoria positiva.

Una considerazione sia pure superficiale della realtà dei sistemi fiscali fa subito capire che i fenomeni che si possono spiegare con un simile approccio sono assai numerosi, importanti e interessanti (Devereux, 2008; Oecd, 2005, 2006a, 2006b). Nel solo ambito dei Paesi caratterizzati da economie di mercato sviluppate, omogenee e fortemente integrate, si osservano differenze significative, spesso prevalenti rispetto alle similitudini, nell'organizzazione dei sistemi fiscali e nell'uso e gestione dei tributi: basti confrontare i Paesi Scandinavi con quelli dell'Europa continentale (Steinmo, 1993). Differenze quasi altrettanto marcate si possono riscontrare all'interno degli stati federali o fortemente decentralizzati, come Stati Uniti, Svizzera e Canada. È infine possibile notare che le caratteristiche dei sistemi fiscali cambiano nel corso dello sviluppo economico, così come risultano frequenti le modifiche agli strumenti impositivi determinate da *shocks* economici o pressioni politiche.

Per quanto vasto, un simile campo d'indagine non è prevalente nell'economia pubblica. Nella nostra disciplina maggiore attenzione è dedicata a studi di carattere normativo (basti guardare i principali libri di testo, an-

* Département d'Economie et Crem-Cnrs, Université de Rennes I e Dipes, Università Roma Tre.

** Dipartimento di Scienze Economiche, Università di Firenze.

che stranieri), spesso condotti in un contesto analitico nel quale le istituzioni politiche non sono rappresentate e/o la possibilità che le autorità fiscali possano perseguire scopi individuali non viene presa in considerazione. Il compito di spiegare le differenze tra Paesi nella progettazione e nell'impiego delle varie forme di prelievo fiscale ricade quindi sulla *public choice* (o *political economy* secondo la denominazione preferita da alcuni). Tale disciplina, infatti, riconosce espressamente l'importanza della massimizzazione dell'utilità da parte degli individui che operano nel settore pubblico e fornisce modelli concepiti specificamente per esaminare le scelte collettive e i modi con cui influiscono sulle variabili di *policy*. I sistemi fiscali rappresentano, d'altro canto, un campo di verifica empirica ideale per le teorie di *public choice*, in quanto le questioni analitiche esaminate sono assai importanti e la qualità dei dati disponibili è generalmente elevata.

È con questa consapevolezza che la Siep, Società Italiana di Economia Pubblica, ha dedicato la sua XXI riunione del 2009 al tema *Public choice and Political economy. The positive foundations of public finance theory*, forte non solo della tradizione della finanza pubblica Italiana in materia, ma soprattutto del ruolo di primo piano che gli studiosi italiani stanno svolgendo oggi in questo filone di ricerca.

In questa introduzione si passano in rassegna i principali modelli che la *public choice* impiega per spiegare l'origine, l'organizzazione e l'uso degli strumenti di prelievo fiscale. Il terzo paragrafo discuterà delle differenze, se esistono (e la conclusione è che non ne esistono di sostanziali) tra *public choice* e *political economy*. Nel quarto paragrafo si illustreranno i saggi inclusi in questa raccolta, che racchiude quelli ritenuti più attinenti al tema principale della XXI riunione scientifica. Il quinto paragrafo offre alcune considerazioni conclusive.

2. Modelli di *political economy* dei sistemi fiscali

Lo studio positivo dei sistemi fiscali richiede anzitutto un modello teorico che descriva i modi in cui le decisioni politiche sono prese e ne dimostri l'interazione con il settore privato dell'economia. Tali requisiti rendono un modello di *political economy* particolarmente adatto allo scopo. Non tutti i modelli di *political economy* sono però ugualmente adatti, perché l'analisi dei sistemi fiscali impone almeno altre due caratteristiche necessarie perché il modello possieda un potenziale esplicativo soddisfacente. La struttura teorica deve essere anzitutto in grado di rappresentare scelte multidimensionali. Le decisioni in materia di prelievo fiscale, quali la determi-

nazione simultanea delle aliquote e delle basi imponibili, la selezione delle forme di prelievo sul reddito e sul consumo, o dell'incidenza relativa sui redditi da lavoro e da capitale, costituiscono scelte collettive complesse, non riducibili a una singola dimensione. Il modello deve, inoltre, essere in grado di generare un equilibrio definito e stabile, in modo da sfruttare l'analisi di statica comparata, che consente di confrontare le conseguenze economiche di una decisione fiscale, ovvero di valutare le caratteristiche di diversi sistemi fiscali.

La maggior parte dei modelli di *political economy* della tassazione includono tra le ipotesi di base l'esistenza di alcune istituzioni democratiche – quali il diritto dei cittadini a partecipare in elezioni competitive – allo stesso modo in cui i modelli di economia di mercato danno per scontata l'esistenza e la tutela dei diritti di proprietà. Tra le teorie disponibili il *probabilistic voting model* (o *expected vote maximization*) sembra essere il più adatto a rappresentare le strutture fiscali dei Paesi democratici (Coughlin e Nitzan, 1981; Hettich e Winer, 1999; Winer e Hettich, 2006; McKelvey e Patty, 2006). Tale modello soddisfa infatti i requisiti sopra ricordati e in più può essere adattato alla descrizione di vari aspetti tipici delle democrazie rappresentative, in particolare i problemi di agenzia tra elettori ed eletti. L'aspetto distintivo del modello è la rappresentazione delle scelte di voto come un evento probabilistico. L'idea di base è che i candidati politici o i partiti massimizzano i voti attesi, in una situazione di incertezza riguardo alla valutazione, espressa in termini di voti, che gli elettori faranno delle piattaforme politico-elettorali loro proposte. La competizione politica esercita una pressione continua sui candidati-partiti, spingendoli a ricercare proposte di *policy* che massimizzino le probabilità di successo elettorale. Allo stesso modo essa influenza il comportamento del partito e/o della coalizione al governo – e quindi del governo stesso – che cercherà di formulare politiche fiscali tese a massimizzare i voti attesi alle prossime elezioni. In questo modo il governo massimizza la probabilità di essere confermato in carica. L'interpretazione dei sistemi e delle scelte fiscali che emerge da questa struttura teorica è che rappresentano una strategia di equilibrio adottata in risposta a un processo di competizione politica. Tra le analisi che si basano sul *probabilistic voting model*, ricordiamo gli studi sui sistemi e le riforme fiscali (Hettich e Winer, 1999; Swank e Steinmo, 2002; Kenny e Winer, 2006; Bernardi e Profeta, 2004, Profeta e Scabrosetti, 2010), sulla complessità dei sistemi fiscali (Galli e Profeta, 2009) sul *tax mix* (Geys e Revelli, 2009), su singoli strumenti di prelievo (Winer, Warskett e Hettich, 2009; Canegrati, 2009).

Un altro approccio teorico frequentemente usato, specialmente in pas-

sato, è il modello dell'elettore mediano (Downs, 1957; Roberts, 1977). Esso presuppone che gli elettori votino per proposte politiche in alternativa tra loro e che scelgano quella che garantisce il livello di utilità più elevato. Le condizioni che la decisione sia riassumibile in un'unica dimensione e che le preferenze degli elettori in merito alle alternative proposte siano tutte caratterizzate da un massimo globale garantiscono l'esistenza e la stabilità dell'equilibrio. Nella misura in cui si possono anche escludere forme di comportamento strategico, l'alternativa scelta dall'elettore in posizione mediana nella distribuzione delle preferenze prevarrà sempre. La semplicità di questo modello permette di combinarlo con altre strutture analitiche per espanderne il potere esplicativo. Un connubio frequente nella letteratura è tra un modello di elettore mediano e di principale-agente, per esaminare casi in cui burocrati o amministratori non eletti abbiano il potere di far deviare le scelte fiscali da quelle preferite dagli elettori (Alesina e Tabellini, 2007, 2008); oppure tra un modello di elettore mediano e uno di crescita, per valutare l'impatto delle scelte fiscali e redistributive sulla crescita economica (Perotti, 1993; Alesina e Rodrik, 1994). Il vincolo dell'unidimensionalità costituisce però un limite importante per il potenziale esplicativo dell'elettore mediano: esso può essere usato per analizzare aspetti specifici dei sistemi fiscali in un'ottica di equilibrio parziale, ma sembra inadeguato a rappresentare gli aspetti più generali delle strutture e dei processi fiscali che sono essenzialmente multidimensionali. Tra le applicazioni più famose del teorema dell'elettore mediano in economia pubblica ricordiamo le spiegazioni empiriche della dimensione del bilancio (Borcherding e Deacon, 1972; Bergstrom e Goodman, 1973; Winer, 1983), modelli di redistribuzione non ottimale (Romer, 1975; Meltzer e Richard, 1981, 1983) e le analisi normative dei meriti della decentralizzazione (Oates, 1972).

La possibilità che gli equilibri siano instabili o ciclici è un problema endemico a tutti i modelli di scelte collettive a maggioranza semplice di natura multidimensionale che rappresentano i processi decisionali in forma discreta piuttosto che probabilistica. Tale problema ha spinto alcuni studiosi di *public choice* a investigare i motivi per i quali la realtà delle scelte politiche non sia caratterizzata da continui cambiamenti e gli equilibri ciclici sembrano essere un fenomeno raro. La letteratura su lo *structure induced equilibrium* (Shepsle e Weingast, 1981; Snyder, 1993) si è concentrata sul ruolo stabilizzatore che svolgono le istituzioni politiche. Questa linea di indagine ha aperto la possibilità di identificare relazioni tra alcuni aspetti delle istituzioni all'interno delle quali le scelte di politica fiscale sono assunte (in particolare, gli organi legislativi) e le caratteristiche dei sistemi fiscali stessi. L'attenzione si è concentrata sui regolamenti parlamentari,

sulla composizione delle commissioni, nonché altri aspetti del processo legislativo. I progressi risultano però lenti, perché è difficile generare regolarità empiriche tra due fenomeni, i sistemi fiscali e le istituzioni politiche, intrinsecamente complessi, per i quali sembra valere il principio secondo cui *The devil lies in the details*. Il campo in cui questo approccio sembra aver prodotto maggiori successi è quello delle regole di approvazione del bilancio (Lagona e Padovano, 2007) o dei flussi finanziari e quindi nel *tax mix* tra diversi livelli di governo (Dixit e Londregan, 1998). Per altri aspetti specifici dei sistemi tributari non si sono riscontrate intuizioni significative.

Un approccio totalmente diverso alla rappresentazione teorica delle scelte fiscali parte dal presupposto che i vincoli posti sulle scelte politiche dai processi elettorali sono inefficaci. Lo stato è un Leviatano in cui il soggetto che detiene il potere politico usa le imposte per massimizzare il prelievo fiscale dal settore privato (Brennan e Buchanan, 1980). Dal momento che i contribuenti non hanno alcun potere politico, sono solo le relazioni di tipo aliquote-gettito *à la* curva di Laffer, che rappresentano come il settore privato si adatta e reagisce all'imposizione fiscale, o le teorie dell'evasione fiscale che riescono a identificare le forze capaci di porre restrizioni sulla struttura fiscale e sulle dimensioni del bilancio. Il modello del Leviatano non specifica in quali modi alcuni agenti riescano a entrare nel gruppo che controlla il potere politico e quali forze determinino l'esistenza e la stabilità dell'equilibrio politico dittatoriale. Tuttavia, la semplicità della funzione obiettivo postulata dal modello permette di derivare una dettagliata struttura fiscale logicamente coerente con gli obiettivi di un governo monopolista e rende possibile confronti con le previsioni generate da modelli alternativi basati su scelte elettorali. Il recente interesse per le scelte di *policy* di sistemi non democratici ha ravvivato l'attenzione sulle implicazioni fiscali del modello del Leviatano (Wintrobe, 1998; Islam e Winer, 2004; Mulligan, Gil e Sala-i-Martin, 2004; Profeta, Puglisi e Scabrosetti, 2009).

La *political economy* dell'imposizione fiscale non si limita solo a questi strumenti analitici e campi di applicazione. Più recentemente sono stati sviluppati i modelli di tipo *citizen-candidate* (Osborne e Slivinski, 1996; Besley e Coate, 1997) ma le loro applicazioni in materia di prelievo fiscale sono ancora limitate e non ben distinte da quelle dei modelli di *expected vote maximization*. Un altro approccio teorico promettente identifica gli incentivi a comportamenti basati su reciprocità e universalismo nelle scelte politiche (Inman e Fitts, 1990). Modelli di questo tipo hanno riscontrato un impiego abbastanza ampio nello studio dei processi redistributivi, ma la loro applicazione all'analisi delle strutture e delle riforme fiscali sembra pervaso da problemi di identificazione. D'altronde i modelli sopra illustrati so-

no stati applicati anche a campi di indagine diversi da quello dell'analisi dei sistemi fiscali, come la scelta tra debito e imposte, lo studio dei processi redistributivi e la connessione tra poste attive e passive del bilancio. Winer ed Hettich (2006) offrono una recente rassegna di tali temi, che esulano dall'argomento di questa introduzione.

3. *Public choice vs. political economy?*

La compresenza dei nomi delle due discipline, separate dalla congiunzione "e", nel titolo di questo volume e della XXI conferenza Siep fa supporre che la *public choice* e la *political economy* siano separate da differenze paradigmatiche e di approccio. Questa introduzione ben si presta per esprimere la nostra opinione sull'argomento.

A tale proposito è buona norma anzitutto partire dai testi di riferimento. Persson e Tabellini (2000) sostanzialmente affermano che la *political economics* (la loro dizione per *political economy*) analizza gli stessi fenomeni della *public choice* ma con un rigore teorico superiore. Nelle loro parole: "...Researchers in [public choice] tradition were reluctant, however, to use formal game-theoretic tools or to impose strong notions of individual rationality. As a result, the initial work sometimes relied on weaker theoretical or microeconomic foundations" (Persson e Tabellini, 2001, p. 3). La *political economics*, invece, assume la stessa metodologia della *new classical macroeconomics* e della teoria di *rational choice*. Può quindi essere definita come una disciplina che "...adopts the equilibrium approach of macroeconomic theory of policy and exploits the tools of rational choice in analysing some of the classic problems in public choice" (Persson e Tabellini, 2000, p. 4). Drazen (2000), l'autore dell'altro testo di riferimento in *political economy*, sostiene invece che le differenze nette tra *public choice* e *political economy* non esistono o sono quanto meno confuse. "Many treatments of the new political economy would not make a distinction between the fields, arguing that public choice is an integral part of the new political economy" (Drazen, 2000, p. 9). Drazen, a ogni modo, sostiene che le due discipline affrontano campi di indagini in parte diversi: la *public choice* sarebbe interessata ai fenomeni politici *tout court*, mentre la *political economy* si occupa degli effetti della politica sulle *performances* economiche. Ma in nessun caso, secondo Drazen, si può riscontrare una differenza in termini di metodologia o di rigore analitico tra le due discipline, come invece sostengono Persson e Tabellini.

D'altro lato, nel testo *Public Choice III*, Dennis Mueller (2003) ribadì-

sce che la *public choice* è basata sull'assioma che il comportamento umano, descritto dal paradigma dell'agente razionale, è invariante rispetto ai contesti nei quali l'individuo compie le sue scelte: la scelta di equilibrio dipende dai vincoli che rappresentano tali contesti, siano essi di natura monetaria, legale, istituzionale o fiscale. Molto del successo della *public choice* dipende proprio dall'essere stata il primo filone di ricerca ad applicare il paradigma della *rational choice* ai fenomeni e processi politici. L'applicazione del paradigma in *public choice* è stata così rigorosa fin dall'inizio da spingere gli studiosi di *political science*, per primi quelli appartenenti alla scuola di Rochester, ad abbracciare il nuovo paradigma di *rational choice* nello studio dei fenomeni politici, un cambiamento che è ormai universale negli ambienti accademici americani ed europei. Allo stesso modo la critica di *public choice* ai presupposti della macroeconomia Keynesiana è stata un punto di riferimento sia per la *new classical macroeconomics* (che pure ha preferito la strada dei mercati perfetti a quella di spiegare le *real rigidities* con aspetti istituzionali) sia per la *political economics* di Alesina, Persson e Tabellini, i cui argomenti di esordio sul *political business cycle* o sulle determinanti del debito prendono le mosse da studi di *public choice*.

L'opinione di Persson e Tabellini (2000) non è comunque del tutto priva di fondamento, in quanto è vero che alcuni modelli di *public choice* deflettono dal paradigma di *rational choice*. Esempi possono essere la spiegazione della genesi del debito pubblico in termini di illusione finanziaria (Buchanan e Wagner, 1977), in risposta al teorema dell'equivalenza Ricardiana; la teoria del voto espressivo (Brennan e Hamlin, 1998); e, ovviamente, lo studio filosofico dei fondamenti di una società politica (Buchanan, 1975; Brennan e Buchanan, 1985). Ma al di là di questi filoni, non sembra affatto corretto accusare le scuole di *public choice* di Chicago e di Rochester di adottare "weaker theoretical and microeconomic foundations", per non menzionare i contributi della scuola di Virginia che hanno ricevuto ampio supporto empirico.

Uno degli autori di questa introduzione ha in passato identificato un'altra differenza tra la *public choice* e la *political economy*, essenzialmente in termini di prospettiva, dovuta alle diverse origini dei due filoni di letteratura (Padovano, 2003). Le origini legate allo studio del rapporto tra elettori ed eletti, ai problemi di agenzia, ai fenomeni politici ha spinto gli studiosi di *public choice* ad adottare prevalentemente una prospettiva Marshalliana, di equilibrio parziale. In molti casi, ma non tutti, i modelli di *political economy* sono influenzati dal loro background di macroeconomia e tendono quindi a essere concepiti in una prospettiva Walrasiana, di equilibrio generale. Questo spinge i tipici studi di *public choice* a esaminare rela-

zioni relativamente più “corte”, concepite in termini di rapporti tra agenti, come nel caso della teoria economica della burocrazia, o al massimo tra istituzioni e scelte di *policy*, come appunto nel caso della *political economy of taxation*. Al contrario, l’approccio di *political economics* spesso affronta relazioni più “lunghe”, da agenti e/o istituzioni a impatto sulle variabili di economia reale: l’esempio più indicativo è lo studio sugli effetti economici delle costituzioni (Persson e Tabellini, 2005). Le diverse impostazioni teoriche si riflettono nelle strategie di analisi empirica, dove i modelli di *public choice* sono spesso caratterizzati da una più dettagliata specificazione istituzionale, mentre quelli di *political economics* spesso impongono ampie condizioni di *ceteris paribus* mediante specificazioni di tipo a effetti fissi. Ma al di là di questa non metodologica, non universale, non pienamente assodata differenza di prospettiva, che rappresenta soprattutto un’opportunità di guadagni dallo scambio scientifico, parlare di differenze tra *public choice* e *political economy* è un esercizio di semantica, come in tempi lontani e non sospetti già sostenuto da uno dei massimi esponenti della *public choice* Europea (Frey, 1983).

4. I saggi della raccolta

I saggi di questa raccolta sono stati scelti per il loro carattere emblematico, dato che consentono di fornire uno spaccato dell’evoluzione della teoria della finanza pubblica alla luce della moderna *political economy*. I temi analizzati riguardano: l’approccio positivo all’economia della tassazione, le spiegazioni dei differenziali di spesa pubblica in relazione alle strategie elettorali dei politici, la trasparenza dei conti pubblici e l’illusione finanziaria, la competizione tra governi negli scambi internazionali e il funzionamento di uno dei settori della pubblica amministrazione più coerentemente analizzabile in un contesto strategico microeconomico, la giustizia civile. Infine, un saggio è dedicato alle conseguenze per la finanza pubblica di uno dei nuovi filoni di frontiera sviluppatasi negli ultimi anni: l’economia della felicità.

Il saggio che fornisce un *framework* teorico ed empirico tipico della *political economy* è quello di Stanley Winer, Lawrence W. Kenney e Walter Hettich, “Regimi politici, istituzioni e natura dei sistemi fiscali”, che costituisce la base della lezione invitata alla XXI Conferenza Siep di Stanley Winer. Il lavoro cerca di fornire risposte alle domande che si pone chi osserva la complessità dei sistemi internazionali di tassazione, in merito a una loro coerente classificazione, alla spiegazione delle loro differenze e simi-

litudini, e soprattutto con riferimento ai fattori politici che possono influenzare la natura dei sistemi di tassazione stessi e alle conseguenze in termini di politica fiscale che questi fattori comportano. È, infatti, ampiamente riconosciuto nella letteratura che i sistemi di tassazione riflettono le interazioni tra le forze politiche e l'influenza di fattori politici presenti e passati. Nei regimi democratici, e non, essi possono essere modellati come il risultato diretto della competizione politica combinata con fattori economici. In entrambi i tipi di regimi, i politici, nel disegnare strutture politiche per ampi segmenti della popolazione, hanno incentivi comuni, tesi ad appropriarsi dei guadagni di efficienza, per cui emergono notevoli similitudini nelle politiche pubbliche. L'idea base di Winer *et al.* è che sia utile guardare ai sistemi di tassazione come a strutture politiche caratterizzate da pochi, essenziali obiettivi identificabili e misurabili. Ci si dovrebbe riferire a queste caratteristiche, che consistono nella base imponibile, nella struttura delle aliquote e nelle agevolazioni concesse, come allo "scheletro della tassazione". In effetti, dato il livello di aggregazione, le comparazioni dei diversi regimi fiscali proposte in letteratura focalizzano l'attenzione principalmente sul *mix* di tassazione e, qualche volta, includono dati relativi sia alla base imponibile, sia alle aliquote di imposta. La discussione di Winer *et al.* procede in due stadi. Prima viene presentata una breve discussione dei modelli di economia della tassazione secondo la *political economy*, successivamente l'analisi muove dal generale al particolare e prende le mosse dalla comparazione del *tax mix* nei diversi regimi politici. L'attenzione è incentrata su confronti tra stati democratici che hanno sistemi elettorali diversi e sul ruolo delle istituzioni politiche democratiche. Emerge una logica uniforme delle strutture di entrata che si realizzano in equilibrio, negli stati democratici maturi, secondo cui i sistemi fiscali dipendono dalla distribuzione delle caratteristiche rilevanti dell'elettorato e ciò anche in presenza dei fenomeni della globalizzazione e della conseguente concorrenza fiscale.

Strettamente coerente con l'impostazione del saggio introduttivo di Winer *et al.* è il saggio di Micael Castanheira, Gaëtan Nicodème e Paola Profeta, "On the political economics of taxation". Si tratta di un emblematico contributo nella direzione di spiegare l'evoluzione di un sistema tributario, in particolare la tassazione sul reddito, in termini di categorie concettuali della teoria della *political economy*. Queste, in qualche modo integrano, o più spesso contraddicono, le prescrizioni della teoria normativa dell'*optimal taxation*. Il "fatto" osservato ed esaminato è la tendenza ad applicare una *flat income tax*, ma con successive correzioni della base imponibile che erodono via via la nozione di reddito onnicomprensivo. In tal senso viene contraddetta una delle motivazioni più spesso evocate per giu-

stificare una *flat income tax*, cioè quella di favorire, con i suoi pregi di semplicità e trasparenza, una struttura fiscale *broad-base-low rate*. Il caso studio esaminato è quello dell'Estonia che ha adottato nel 1994 una *flat income tax*; successivamente, però, alla fine degli anni Novanta, ha iniziato a restringere e sezionare l'ampiezza della sua base imponibile. La tesi sostenuta da Castanheira *et al.* è che una *flat income tax* non è sostenibile nel lungo periodo perché incompatibile con l'equilibrio politico che si consegue nel tentativo di adattare il sistema fiscale al fine di favorire le prevalenti preferenze degli elettori, nonché di *stakeholders* e gruppi di pressione vari. Il contesto teorico elaborato è quello dei modelli di voto probabilistico e dei così detti giochi del Colonnello Blotto. Questi analizzano situazioni in cui un contendente contrasta un avversario in uno scontro che si sviluppa in un'area composta da più campi di battaglia, e alloca di conseguenza le sue truppe. In questo gioco a somma zero, il vincitore in ogni campo di battaglia sarà quello che vi ha collocato il maggior numero di truppe e il vincitore dell'intero confronto è quello che ha vinto nel maggior numero di campi di battaglia. Questo approccio può essere applicato a molte competizioni politiche e segnatamente alla politica fiscale. Un candidato che deve allocare imposte, nette dai trasferimenti, tra gruppi di elettori, se offre una bassa imposta all'elettore che, con probabilità elevata, voterà per lui, deve, essendo sottoposto a un vincolo di bilancio, applicare un'imposta elevata su altri elettori, orientati in direzione dell'avversario. Il tipico equilibrio di questo gioco, a strategie miste, è condizionato dal sistema elettorale e dal numero dei candidati, per cui si dimostra che, ad alta concorrenza politica, corrisponde un maggior spreco di risorse in equilibrio. Il sistema politico incentiva i politici ad applicare imposte per finanziare trasferimenti socialmente inefficienti, offerti a specifici (*targeted*) elettori, per cui se i politici hanno a disposizione imposte *targetable*, le preferiranno e useranno sempre indipendentemente dalla loro efficienza. Ciò ha delle conseguenze per la politica fiscale, in particolare per la *flat income tax*, dato che basi imponibili semplici e ampie e un'unica aliquota non consentono ai politici di giocare questo tipo di strategie, non garantendo loro la necessaria flessibilità per sezionare specifici gruppi di elettori e di guadagnarne il loro supporto. Di conseguenza, alla luce di questo approccio teorico, il modello originario della Fic non sembra in grado di consentire questa adattabilità e ciò spiega la sua non sostenibilità nel tempo in sistemi politici maturi.

La logica che pervade i saggi di Winer *et al.* e Castanheira *et al.* si ritrova, simmetricamente, nel saggio di Valentino Larcinese, James M. Snyder e Cecilia Testa, "The political economy of public spending: Evidence from the US States" che propone un'analisi empirica, tipica dell'ap-

proccio *political economy*, per spiegare i differenziali di spesa degli stati americani. Il saggio parte da un assunto comune in molti lavori di questa matrice teorica, e cioè che la spesa pubblica il più delle volte implica una significativa redistribuzione tra gruppi sociali e diverse aree geografiche, per cui si applicano schemi e modelli che endogenizzano i comportamenti dei politici, i quali cercano di governare a loro vantaggio questa redistribuzione. In particolare, gli autori analizzano tre modelli di riferimento. Il primo è un modello che elabora l'ipotesi del così detto "swing voter", sviluppata teoricamente e testata empiricamente in molti recenti lavori. Secondo questa ipotesi i politici tendono a concentrare la fornitura di beni ad alto impatto redistributivo, o più precisamente ad allocare una quota non proporzionale di questi, presso i gruppi sociali e i territori dove si trova il maggior numero di elettori indifferenti rispetto agli schieramenti in campo. L'idea è che dovrebbe risultare più facile conquistare, con la spesa pubblica, il consenso di questi elettori sostanzialmente agnostici, non troppo condizionati da specifiche visioni ideologiche. Un modello che estende il precedente è quello che Larcinese *et al.* chiamano dell'ipotesi dell'"electoral battleground", secondo cui i politici rivolgono la loro attenzione con provvedimenti redistributivi a quelle aree dove si concentra in una razza prevalente (neri, cattolici, ebrei, latino americani ecc.). Soprattutto nei sistemi elettorali in cui il vincitore prende tutto, cioè dove opera il sistema maggioritario, la concentrazione strategica dove le preferenze sono più omogenee garantisce un'acquisizione più estesa dei consensi. Infine, Larcinese *et al.* evocano il modello che sviluppa l'ipotesi dei "partisan supporters", immaginando che i politici tendano a favorire, con la spesa pubblica, le aree in cui si trova una densità elevata di leali sostenitori del partito che rappresentano, dato che qui il beneficio marginale della spesa sarà più elevato. Il lavoro di Larcinese *et al.* fornisce analisi empiriche che testano queste tre congetture, utilizzando misure dirette del grado di appartenenza politica e partigianeria dei votanti e della loro convinzione ideologica per stimare se le allocazioni del bilancio federale in Usa siano e in che misura influenzate da queste caratteristiche dell'elettorato. Il lavoro, pur apportando miglioramenti al modello econometrico standard della letteratura, sia per la metodologia che per la base dati, non trova esplicite evidenze che l'allocazione subisca queste influenze, cioè sia distorta da manipolazione strategiche per attrarre consensi elettorali. Il deludente risultato più che smentire le ipotesi sottostanti dimostra che deve essere sviluppato ancora un notevole lavoro di affinamento dei modelli e delle *survey* per fornire supporto empirico a spiegazioni teoriche di *political economy* che, per quanto logicamente convincenti, risultano al momento solo congettrate.

Il legame con il *framework* di *political economy* è confermato dal saggio di *Elina De Simone*, “The concept of budget transparency: between democracy and fiscal illusion”, che tratta, in un contesto nuovo, un antico problema risalente ai contributi della tradizione italiana di scienza delle finanze, quello della definizione e del significato della trasparenza dei conti pubblici e dei documenti di bilancio. Il legame con il paper di *Winer et al.* sta nel fatto che, anche in questo caso, si connette il fenomeno analizzato all’evoluzione e alle caratteristiche dei sistemi democratici. In effetti, alla luce del dibattito corrente, il concetto di *fiscal transparency* va assumendo sempre maggior importanza, fino a costituire un indicatore della qualità e della credibilità delle istituzioni e degli stati stessi. L’uso della nozione di trasparenza, così come utilizzato dagli organismi internazionali di controllo delle finanze pubbliche degli stati, cioè nel senso di uno strumento *outcome-oriented*, finalizzato all’obiettivo specifico del controllo del deficit e del debito, contrasta con il più ampio e compiuto concetto, possiamo dire elaborato originariamente da *Puviani*. Questo è, infatti, connesso a fenomeni microeconomici di asimmetria informativa nella relazione principale-agente che intercorre tra politici ed elettori e quindi più *process-oriented*. L’aumento della trasparenza va associato, in questa logica più ampia, non solo alla riduzione dell’accumulazione del debito, quindi un problema macroeconomico, ma anche allo sviluppo della rappresentatività politica delle preferenze degli elettori e quindi, per esempio, alla riduzione delle occasioni per il formarsi dei cicli politici di bilancio. D’altra parte esiste un evidente legame tra trasparenza e democrazia, dato che il concetto è strettamente correlato alla forza della relazione tra politici e cittadini e alla capacità di questi ultimi di valutare, premiare o sanzionare i primi.

Indipendenti dall’impostazione di *Winer et al.*, ma all’interno della stessa larga famiglia dei modelli di *political economy*, se pur su temi molto diversi, sono i saggi di *Roberto Bonfatti*, “Foreign influence and the China-Africa trade in natural resources”, e *Giuseppe Sobbrío, Elena D’Agostino ed Emiliano Sironi*, “New disputes and delay in Italian Courts”. Il primo è un tentativo di applicare schemi di *political economy* alla teoria del commercio internazionale in risorse naturali, con riferimento ai rapporti Cina-Africa; mentre il secondo considera un aspetto di grande rilievo nella realtà dei vari sistemi economici e politici: il “mercato” imperfetto della giustizia civile. Il tema rientra nel contesto della *political economy* perché endogenizza i comportamenti degli agenti economici che conducono a delineare caratteri specifici del funzionamento della pubblica amministrazione, in questo caso della giustizia.

Bonfatti elabora un modello in cui agenti, da due Paesi non provvisti di

una risorsa naturale, competono nell'acquisto di questa presso un Paese che ne è ricco. Si sviluppano due mercati paralleli, nel primo la competizione è sul piano economico, nel secondo sul piano politico, per assicurarsi un trattamento preferenziale nella politica di commercio internazionale da parte del Paese fornitore la risorsa. La competizione tra i governi acquirenti è modellata come un'asta nella quale i due Paesi offrono trasferimenti sotto forma di aiuti condizionati al dispiegamento di una certa politica internazionale favorevole. Le motivazioni degli aiuti in questo modello teorico si fondano sull'idea che i governi riescono a considerare gli effetti dei termini di scambio di una moltitudine di piccole transazioni, cosa che le forze decentralizzate di mercato (economico) non riescono a fare. Le ipotesi alla base del modello disegnano un quadro politico soggetto a instabilità, nel quale l'*accountability* dei governi cambia nel tempo. Si dimostra che, quando il governo del Paese ricevente l'aiuto, è sufficientemente miope, le offerte competitive di trasferimenti non necessitano di compensarsi tra loro, neppure quando i governi donatori sono identici. Ciò implica il formarsi di distorsioni nel commercio in equilibrio. Inoltre, mentre gli aiuti che implicano distorsioni possono tradursi in una perdita netta per il Paese esportatore la risorsa, i suoi cittadini possono guadagnare da questo scambio. In effetti, se l'*accountability* del governo non è stabile nel tempo, i cittadini del Paese esportatore possono usare gli aiuti esteri come uno strumento per sottrarre più del valore della risorsa naturale alla corruzione che eventualmente avverrà in futuro. Questi risultati inducono Bonfatti a individuare spiegazioni teoriche di *political economy* dell'enorme crescita degli aiuti della Cina nei confronti di Paesi africani, praticamente senza rivali. Questi aiuti possono determinare aumenti di benessere per i cittadini dei governi con un buon livello di *accountability*, anche se è la Cina a trarre i maggiori guadagni nello scambio.

Sobbrio *et al.* elaborano un contributo teorico di Gravelle che mostra come l'ampio volume di giudizi pendenti che caratterizza la giustizia civile può essere spiegato in termini di una procedura di razionamento che opera nel senso di ridurre la domanda di liti fino a condurre la stessa a livello della capacità produttiva dei tribunali. Cioè l'attesa opererebbe come una misura di eccesso di domanda nel sistema giudiziario. Si potrebbe, ovviamente aumentare il costo dei giudizi per riequilibrare domanda e offerta, ma Gravelle dimostra che il razionamento con attesa è Pareto-superiore al razionamento con il prezzo. In primo luogo, perché la domanda di giudizio è composta da una sequenza di decisioni (prima la causa e poi la decisione se andare in giudizio o trovare un accordo), per cui il razionamento con il prezzo non evita che le parti prendano la decisione errata, e, in secondo