

PAOLO POLIDORI,
DÉSIRÉE TEOBALDELLI,
DAVIDE TICCHI

*Istituzioni, regole costituzionali e risultati economici: quale nesso di causalità?**

ABSTRACT

- ✓ Il presente lavoro discute gli effetti delle regole costituzionali sulle politiche fiscali e analizza come alcuni fattori economici possano, a loro volta, influenzare la scelta delle regole costituzionali stesse. In particolare, il lavoro si focalizza su due istituzioni specifiche: la forma di governo e il sistema elettorale. Dopo averne analizzato gli effetti sulle politiche fiscali e, di conseguenza, sulla distribuzione del reddito della società, l'articolo presenta i meccanismi attraverso i quali la disuguaglianza del reddito possa influenzare, a sua volta, la scelta delle regole costituzionali stesse. Infine, si illustrano alcuni casi storici di scelte costituzionali coerenti con la teoria da noi esposta.
- ✓ This paper discusses the effects of constitutional rules on fiscal policies and how some economic fundamentals can in turn affect the choice of such rules. In particular, the paper focuses on two specific institutions: the form of government and the electoral system. We present the effects of these institutions on fiscal policies and, therefore, on income distribution; then, we illustrate the mechanisms through which income inequality affects the choice of constitutions. Finally, some historical cases of constitutional choice are presented.

* Paolo Polidori è Professore associato (SECS-P/03) presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino 'Carlo Bo'.

Désirée Teobaldelli è Ricercatrice TD tipo B (ssd SECS-P/03) presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino 'Carlo Bo'.

Davide Ticchi è Professore ordinario (SECS-P/01) presso il Dipartimento di Scienze economiche e sociali dell'Università Politecnica delle Marche.

PAOLO POLIDORI, DÉsirÉE TEOBALDELLI, DAVIDE TICCHI

*ISTITUZIONI, REGOLE COSTITUZIONALI E RISULTATI
ECONOMICI: QUALE NESSO DI CAUSALITÀ?*

SOMMARIO : 1. Istituzioni, *public choice* e *political economics*. – 2. Una semplice classificazione delle democrazie basata sulle caratteristiche istituzionali e sulle regole costituzionali. – 3. Effetti delle regole costituzionali sulle politiche fiscali. – 4. L'endogeneità delle regole costituzionali. – 5. Casi storici sulla scelta delle regole costituzionali

1. Istituzioni, *public choice* e *political economics*

Aristotele osservando il popolo greco nel quarto secolo A.C. era arrivato alla conclusione che l'uomo è per sua natura un animale politico con una propensione innata alla discussione, al dibattito e al confronto. Molti secoli più tardi Adam Smith, osservando il popolo scozzese nel diciottesimo secolo D.C., individuò invece una naturale propensione degli uomini a cimentarsi negli scambi di beni e dunque negli scambi di natura economica. Non è azzardato affermare che dall'intuizione di questi due immensi pensatori hanno gemmato due importantissimi filoni di studio oggi conosciuti come la scienza politica e la scienza economica.

Tradizionalmente questi due filoni di studio hanno percorso strade parallele che si sono differenziate per tre principali ragioni: le domande di ricerca che le hanno caratterizzate; le assunzioni che riguardano la motivazione dell'agire umano e, infine, le metodologie di ricerca utilizzate. La scienza politica ha studiato l'azione umana nell'agone politico mentre la scienza economica ha analizzato l'agire umano all'interno dei mercati. Per un lungo periodo la scienza politica ha assunto che l'azione umana individuale e collettiva fosse indirizzata all'interesse pubblico mentre l'economia, soprattutto quella neoclassica, ha costruito le sue teorie secondo l'idea che tutti gli uomini perseguono il proprio interesse e seguendo questo assunto ha modellizzato il comportamento umano.¹

* Il contributo è stato sottoposto a *double blind peer review*.

¹ Mentre gli economisti neoclassici, a partire da Jevons e Walras, fino agli economisti

Con la nascita della teoria della Public Choice o teoria delle scelte pubbliche questa dicotomia ha cominciato ad incrinarsi. L'uomo politico e l'*homo oeconomicus* sono stati studiati come se fossero un'unica entità.² In sintesi si può affermare che la teoria delle scelte pubbliche può essere definita come lo studio economico delle scelte non di mercato o anche, più semplicemente, come l'applicazione dell'economia alla scienza politica e, dunque, anche come l'applicazione dell'economia allo studio degli assetti istituzionali.

In questa prospettiva l'opera forse più significativa per comprendere i meccanismi di scelta delle istituzioni e delle costituzioni e le conseguenze che da essi derivano, è *Il Calcolo del Consenso. Fondamenti logici della democrazia costituzionale* di Buchanan e Tullock del 1960, che, insieme all'opera di Hayek dello stesso anno, *La Costituzione della libertà*, pongono l'enfasi sulla necessità di limitare attraverso la costituzione e idonee garanzie istituzionali i poteri del governo, considerato il rischio associato alla tirannia della maggioranza. La teoria delle scelte pubbliche che si sviluppa a partire dall'opera di Buchanan e Tullock e che adotta gli strumenti e i metodi propri della scienza economica per studiare il comportamento degli attori che operano nella scena politica, tradizionalmente ambito di ricerca della scienza politica e della sociologia, ruota proprio intorno all'idea che i politici siano mossi da interessi personali nella definizione delle politiche. In sostanza, i politici non sono visti come rappresentanti illuminati dei cittadini, mossi dall'obiettivo di massimizzare il benessere collettivo, ma sono considerati alla stregua di attori razionali guidati da interessi egoistici e privati come potere, prestigio, finalità di carriera, possibilità di rielezione, ricchezza, vantaggi fiscali. La teoria delle decisioni pubbliche si occupa quindi, prima che degli effetti conseguenti alle decisioni assunte dagli attori istituzionali, di analizzare come queste vengano prese e di come ogni membro interagisca con gli altri nel perseguire obiettivi individuali, che, in quanto tali, sono diversi e spesso contraddittori.³ Le costituzioni sarebbero lo strumento,

mainstream degli ultimi anni 90, sono sempre stati accomunati dalla tendenza a sottostimare l'importanza delle istituzioni rispetto alle variabili economiche e nel modellare il processo decisionale politico senza tenere in considerazione il fatto che i politici potessero essere condizionati da determinati vincoli di natura istituzionale nelle loro scelte, e che, di conseguenza, tali vincoli fossero in grado di determinare i risultati economici. Gli economisti classici da Smith a Ricardo fino a Marx, avevano invece già molto chiara l'esistenza di uno stretto legame tra le forze socio-politiche e lo sviluppo economico.

² D.C. MUELLER, *Public Choice II*, Cambridge University Press, 1989.

³ A. ALESINA, *Choice of Constitutions and Electoral Systems*, in *CESIFO Dice Report*, 2007.

elaborato sotto un “velo di ignoranza”, attraverso il quale limitare l’azione negativa degli agenti politici.

Un tratto che caratterizza l’approccio della teoria delle scelte pubbliche è dunque la presenza del politico Leviatano, sempre mosso da interessi privati, che rimpiazza il politico benevolente Pigouviano, caratteristica che, agli occhi di una parte della più recente teoria economica conosciuta come *political economics*, ne diventa anche il limite.⁴ Secondo la *political economics*, di cui alcuni dei principali rappresentanti sono Alberto Alesina, Torsten Persson, e Guido Tabellini, la scuola delle scelte pubbliche è rimasta ai confini della teoria economica *mainstream* del dopoguerra. Punto cruciale da cui muove le premesse la *political economics* è la considerazione che le politiche economiche non possano essere modellate come se venissero decise dai social planners in un contesto istituzionale neutrale, dal momento che i policy-makers le assumono, invece, fronteggiando cicli elettorali, nei paesi democratici, o altri vincoli di natura politica, nei paesi non-democratici. Più nel dettaglio, sistemi elettorali diversi possono condurre a differenti situazioni di interazione strategica tra politici, elettori e organizzazioni politiche. La semplice immagine del politico Leviatano appare riduttiva e limitante.

Partendo da queste considerazioni la prospettiva di ricerca proposta dalla *political economics* si indirizza per tentare di dare risposta ad una nuova questione: possono sistemi elettorali e forme di governo diversi, scaturiti da interazioni socio politiche complesse, produrre effetti diversi sui risultati di politica economica in generale e della politica fiscale nello specifico? Una serie di lavori teorici ed empirici iniziati negli anni novanta ha cercato di rispondere a questa domanda.⁵ Un contributo molto importante che ha

⁴ Si veda al riguardo T. PERSSON, G. ROLAND and G. TABELLINI, *Towards Micropolitical Foundations of Public Finance*, in *European Economic Review*, Vol. 42, 1998, p. 685–694.

⁵ Alcuni esempi sono rappresentati dai lavori di: D. AUSTEN-SMITH and J. S. BANKS, *Elections, Coalitions, and Legislative Outcomes*, in *American Political Science Review*, 1988, 82, p. 405–422.

R. B. MYERSON, *Incentives to Cultivate Favored Minorities under Alternative Electoral Systems*, in *American Political Science Review*, December 1993, 87(4), p. 856–869.

A. LIJPHART, *Patterns of Democracy*, New Haven: Yale University Press, 1999.

T. PERSSON and G. TABELLINI, *The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians*, in *European Economic Review*, 1999, 43(4–6), p. 699–735.

R. B. MYERSON, *Theoretical Comparisons of Electoral Systems*, in *European Economic Review*, 1999, 43, p. 671–697.

D. AUSTEN-SMITH, *Redistributing Income Under Proportional Representation*, in *Journal of Political Economy*, December 2000, 108(6), p. 1235–1269.

fornito un'evidenza empirica significativa sugli effetti di alcune regole costituzionali sui risultati economici è quello di Persson e Tabellini del 2003, *The Economic Effects of Constitutions*. A partire dal loro lavoro, si è sviluppata una vasta letteratura di Scienza della Politica focalizzata su tale ambito di ricerca, basata sull'assunto che le regole costituzionali contano in quanto hanno effetti sull'equilibrio politico, sulla natura e la struttura dei sistemi partitici e di conseguenza esercitano un considerevole impatto sulle politiche, comprese quelle economiche, implementate.⁶

È importante notare che nella letteratura economica a volte si fa riferimento alle Costituzioni anche quando si studiano gli effetti delle leggi elettorali sulle politiche economiche. Ovviamente è noto che le regole elettorali non sono in genere contenute nella Costituzione scritta, anche se risulta naturale ritenerle parte integrante di essa, dal momento che, come anche Myerson (1999, p. 672)⁷ fa notare, il sistema elettorale è un elemento essenziale delle regole del sistema politico che definiscono il processo che conduce i politici alla conquista del potere. Si può anche aggiungere che sebbene le Costituzioni spesso non contengono al loro interno le leggi elettorali di fatto ne delincono il loro perimetro e dunque la legge elettorale che un paese adotta è "figlia" della sua Costituzione; forse non nel dettaglio ma certamente nei suoi principi generali. Questi ultimi non sono necessariamente in grado di evitare che vengano approvate leggi elettorali "di comodo" ma si tratta pur sempre di leggi che rispecchiano da un lato *la desiderata* della maggioranza delle forze politiche e che però, dall'altro, non possono fuoriuscire dal perimetro dei principi generali che garantiscono il rispetto degli equilibri presenti nella Costituzione stessa. Si tratta dunque di un sottile bilanciamento fra spinte politico-sociali contingenti e principi posti a salvaguardia dell'assetto istituzionale e socio-economico di una nazione.⁸

A. LIZZERI and N. PERSICO, *The Provision of Public Goods Under Alternative Political Regimes*, in *American Economic Review*, 2001, 91(1), p. 225–239.

G. M. MILESI-FERRETTI, R. PEROTTI and M. ROSTAGNO, *Electoral Systems and Public Spending*, in *Quarterly Journal of Economics*, May 2002, 117(2), p. 609–657.

⁶ Per un esaustivo confronto fra Public Choice e Political Economics si veda: C. B. BLANKART and G. B. KOESTER, *Political Economics versus Public Choice. Two views of political economy in competition*, in *KYKLOS*, Vol. 59, n. 2, 2006, p. 171–200.

⁷ R. B. MYERSON, *Theoretical Comparisons of Electoral Systems*, in *European Economic Review*, 1999, 43, p. 671–697.

⁸ Un interessante tema di studio è rappresentato dal ruolo che le Corti costituzionali ricoprono in questo processo. Per un riferimento generale sul rapporto fra azione della Corte ed il delicato processo di rispetto e applicazione dei principi costituzionali si veda A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Giuffrè, Milano 2001.

Quello dei legami fra costituzioni e scelta delle politiche economiche è solo uno dei temi di ricerca proposti dalla *political economics* (peraltro secondo alcuni autori non completamente assente nemmeno in alcuni filoni di studio della *public choice*).⁹ Infatti la ricerca della *political economics* si allarga anche verso nuove ed interessanti prospettive. Per gli studiosi che utilizzano questo approccio teorico non si tratta solamente di definire quale sia il ruolo del politico e degli assetti istituzionali all'interno dei sistemi economici, ma diventa oggetto di ricerca anche la direzione stessa, o, se si preferisce, il nesso di causalità del rapporto esistente fra sistemi politici e sistemi economici. Ad oggi tanto gli economisti quanto i politologi e gli stessi policy-makers concordano nel ritenere che le istituzioni e le regole costituzionali sono in grado di esercitare un impatto determinante sui risultati economici, e, in particolare, sugli esiti delle politiche fiscali, e sulla stessa crescita economica. Soprattutto negli anni recenti sia la letteratura della scienza della politica sia la letteratura economica, hanno cercato di approfondire ed esplicitare, a livello teorico ed empirico, gli effetti delle istituzioni politiche sulle variabili economiche, muovendo dalla premessa più o meno esplicita che le istituzioni siano *esogenamente* determinate (predeterminate), dipendendo da fattori storici e culturali. Rimane comunque aperta la questione del perché società che sono molto simili in termini di struttura economica e politica (come le democrazie più sviluppate), scelgono di fatto istituzioni politiche, dai sistemi elettorali alle forme di governo, molto diverse. Diventa allora cruciale approfondire la seguente questione: *possono essere i risultati economici a direzionare la scelta delle istituzioni politiche e, in particolare, di una determinata forma costituzionale democratica? E se sì, attraverso quale meccanismo?* La risposta a tale quesito potrebbe ribaltare la normale prospettiva di chi vede le istituzioni e dunque anche le Costituzioni (così come verranno presentate in questo lavoro), come *esogene* rispetto al sistema economico, considerandole invece *endogene*.

⁹ Al riguardo si veda ancora C. B. BLANKART and G. B. KOESTER, *Political Economics versus Public Choice. Two views of political economy in competition*, in *KYKLOS*, Vol. 59, n. 2, 2006, p. 171–200. In particolare p. 175.

2. Una semplice classificazione delle democrazie basata sulle caratteristiche istituzionali e sulle regole costituzionali

Le costituzioni democratiche differiscono tra loro per molteplici ragioni. Una classificazione delle democrazie che ha ricevuto notevole consenso nella letteratura di scienza della politica è quella fornita da Arend Lijphart che distingue tra democrazie consensuali e democrazie maggioritarie.¹⁰ Secondo Lijphart, le democrazie maggioritarie sono basate sul modello Westminster e si caratterizzano per il fatto che il potere politico tende ad essere concentrato nelle mani di un limitato numero di individui. Le democrazie consensuali sono invece caratterizzate dal fatto che il potere tende ad essere condiviso e diffuso in modo più ampio.

Svariate sono le caratteristiche istituzionali che consentono di distinguere questi due modelli, ma probabilmente la più importante riguarda il sistema elettorale che è di tipo maggioritario nelle democrazie maggioritarie e proporzionale nelle democrazie consensuali. Esistono inoltre altre due caratteristiche che consentono di distinguere tra tali sistemi democratici e che sono collegati alla legge elettorale. La prima riguarda la relazione tra potere esecutivo e potere legislativo. Nelle democrazie maggioritarie esiste una preminenza del potere esecutivo su quello legislativo, mentre tale relazione risulta maggiormente bilanciata nel modello di democrazia consensuale. L'altra caratteristica ha a che fare con la composizione del governo. Le regole elettorali maggioritarie conducono alla formazione di un sistema bipartitico e il leader del partito di maggioranza coincide con il primo ministro. Nelle democrazie consensuali invece, la legge elettorale di natura proporzionale favorisce la creazione di un sistema multipartitico e i governi risultanti sono espressione di coalizioni tra più partiti, con la conseguenza che una maggiore varietà di interessi sia rappresentata. Tra i paesi sviluppati, l'UK è l'esempio maggiormente rappresentativo delle democrazie maggioritarie mentre i Paesi Scandinavi e quelli del Nord Europa meglio esemplificano il modello delle democrazie consensuali. Comunque, alcuni importanti elementi delle democrazie consensuali si rinvengono anche in altri paesi dell'Europa continentale.

Lo schema interpretativo dicotomico proposto da Lijphart può essere perfezionato attraverso una ulteriore descrizione delle due principali va-

¹⁰ A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press, 1977.

riabili associate alle democrazie consensuali e maggioritarie, ovvero i loro sistemi elettorali e le loro forme di governo.

Quanto ai primi, sebbene siano diversi gli elementi che caratterizzano un sistema elettorale, la letteratura ne ha enfatizzati tre ritenuti particolarmente importanti: l'ampiezza del distretto elettorale, la formula elettorale e il tipo di voto. L'ampiezza del distretto determina la frazione della legislatura eletta in un tipico distretto elettorale. La formula elettorale definisce il metodo stabilito per l'attribuzione dei seggi, ovvero come i voti si traducono in seggi. Se il metodo è proporzionale, i seggi sono attribuiti in proporzione alla percentuale dei voti ottenuti dai partiti, mentre se è maggioritario i seggi sono attribuiti ai candidati che hanno ottenuto la maggioranza dei voti. Il tipo di voto nella scheda elettorale è lo strumento materiale fondamentale con cui si esprime la propria preferenza in occasione di votazioni, che può essere a favore di un candidato unico, di un partito, modulata ordinando i candidati prescelti oppure pesata attraverso diversi indicatori. Sebbene tali caratteristiche siano distinguibili in teoria, nella pratica risultano sostanzialmente correlate. I sistemi elettorali maggioritari in genere presentano un sistema di voto per singoli candidati in un distretto uninominale. I sistemi elettorali proporzionali sono invece caratterizzati da liste di partito in distretti elettorali più grandi.

Come si è detto, la seconda variabile rilevante è data dalle forme di governo. Si è soliti distinguere in questo caso tra sistemi parlamentari e sistemi presidenziali. Nei sistemi parlamentari il capo di governo e il suo governo sono responsabili di fronte al parlamento, nel senso che essi dipendono dalla fiducia delle camere e possono essere rimossi dalle proprie cariche attraverso un voto di sfiducia o censura. Si basano su esecutivi collegiali: la posizione del primo ministro può variare dal predominio alla sostanziale uguaglianza con gli altri membri dell'esecutivo ma vi è sempre in questi sistemi un livello relativamente alto di collegialità nei processi decisionali. Il primo ministro viene selezionato dal parlamento. Nei sistemi presidenziali il presidente, o capo del governo, è eletto dal popolo o direttamente o attraverso un collegio presidenziale elettivo per un periodo stabilito dalla costituzione, non può essere costretto a lasciare il proprio incarico da un voto legislativo di sfiducia, sceglie i membri del governo, che sono meri consulenti subordinati al presidente, ovvero il governo si basa su un esecutivo monocratico non collegiale.

Secondo la classificazione proposta da Lijphart, le democrazie consensuali sono caratterizzate da forme di governo parlamentari con sistemi elettorali proporzionali (come quelle dei Paesi Scandinavi e del Nord Europa) mentre quelle maggioritarie sono caratterizzate da governi di tipo

presidenziale (come molti dei Paesi dell'America Latina) oppure da forme di governo parlamentare con sistemi elettorali maggioritari (il Regno Unito).¹¹

3. Effetti delle regole costituzionali sulle politiche fiscali

Sebbene all'interno della letteratura di *political economy* e di scienza della politica i lavori che analizzano gli effetti delle leggi elettorali e di altre caratteristiche costituzionali sugli esiti delle politiche fiscali non sempre trovino risultati concordanti, si può ragionevolmente pensare che alcune regolarità esistano.

In particolare, tali lavori evidenziano come i sistemi elettorali di tipo proporzionale siano associati a una fornitura più elevata di beni pubblici rispetto a sistemi maggioritari, a sistemi di welfare più universalistici e di maggiori dimensioni e a una più grande dimensione del settore pubblico. Stessi risultati possono essere desunti per i sistemi presidenziali che sono generalmente associati a una più limitata fornitura di beni pubblici e ad una minore dimensione del settore pubblico rispetto ai sistemi parlamentari.¹² Ad esempio, Persson and Tabellini (2003) usando dati a livello paese trovano che un cambiamento del sistema elettorale da proporzionale a maggioritario risulta associato a una riduzione del rapporto spesa pubblica/prodotto interno lordo di circa il 5% e a una riduzione della spesa per il welfare del 2-3% del PIL. Gli stessi autori concludono che tali effetti si producono anche a seguito di un cambiamento della forma di governo, da parlamentare a presidenziale.¹³ Questi risultati sono corroborati anche da numerosi altri lavori, tra i quali Milesi-Ferretti, Perotti and Rostagno (2002) e Lijphart (1999).¹⁴

La teoria economica (si veda al riguardo alcuni dei lavori citati nella

¹¹ Paesi come gli Stati Uniti d'America che hanno forme di governo presidenziali e un sistema elettorale maggioritario fanno ovviamente parte delle democrazie maggioritarie.

¹² Si vedano al riguardo i lavori citati nella nota 5.

¹³ T. PERSSON and G. TABELLINI, *The Economic Effects of Constitutions*, Cambridge, MA: The MIT Press, 2003. T. PERSSON and G. TABELLINI, *Constitutional rules and fiscal policy outcomes*, in *American Economic Review*, vol. 94(1), 2004, p. 25-45.

¹⁴ G. M. MILESI-FERRETTI, R. PEROTTI and M. ROSTAGNO, *Electoral Systems and Public Spending*, in *Quarterly Journal of Economics*, May 2002, 117(2), p. 609-657. A. LIJPHART, *Patterns of Democracy*, New Haven: Yale University Press, 1999.

nota 5) ha individuato nell'esistenza di governi di coalizione caratterizzati dalla presenza di più partiti, la ragione per la quale paesi con sistemi elettorali proporzionali presentano una maggiore spesa pubblica rispetto ai paesi con sistemi maggioritari. Il meccanismo alla base di questo risultato è quello del *common-pool* per cui ciascun partito della coalizione di governo finisce per favorire una maggiore spesa pubblica per ottenere la fornitura dei beni pubblici graditi alla sua *constituency* perché non ne internalizza pienamente i costi rispetto al caso in cui vi è un solo partito al governo. Persson, Roland e Tabellini (1997, 2000) mostrano inoltre come forme di governo presidenziali favoriscano meccanismi di *checks and balances* e finiscano per favorire politiche fiscali conservatrici e un minor livello di spesa pubblica e tassazione.¹⁵

Una spiegazione alternativa a quella del *common-pool* è stata proposta da Ticchi e Vindigni nel loro lavoro sull'endogeneità delle costituzioni.¹⁶ Questi autori sostengono che il maggior livello di spesa pubblica nei sistemi proporzionali può essere dovuto al fatto che tali sistemi tendono a favorire governi di centro-sinistra mentre i sistemi maggioritari favoriscono governi di destra; dal momento che i governi di centro-sinistra tendono a sostenere un maggior livello di spesa pubblica rispetto a quelli di destra, ciò potrebbe spiegare il risultato.

La letteratura esistente fornisce alcuni esempi a supporto di tale tesi. I lavori empirici di Alesina, Roubini e Cohen (1997) e di Perotti e Kontopoulos (2002) mostrano infatti che i governi di centro-sinistra generalmente implementano politiche economiche caratterizzate da un maggiore livello di tassazione e di spesa pubblica, rispetto ai governi di destra.¹⁷ Inoltre, Powell (2002), analizzando un campione di 17 Paesi nel periodo 1978-1994, evidenzia come il 58% dei governi nei Paesi con sistemi elettorali proporzionali fosse formato da partiti di sinistra, mentre tali partiti rappresentavano soltanto il 37% dei governi nelle democrazie caratterizzate da sistemi elettorali maggioritari. Un risultato simile è ottenuto da Cusack (1997), che

¹⁵ T. PERSSON, G. ROLAND and G. TABELLINI, *Separation of Powers and Political Accountability* in *Quarterly Journal of Economics*, November 1997, 112(4), p. 1163-1202.

T. PERSSON, G. ROLAND and G. TABELLINI *Comparative Politics and Public Finance*, in *Journal of Political Economy*, December 2000, 108(6), p. 1121-1261.

¹⁶ D. TICCHI and A. VINDIGNI, *Endogenous Constitutions*, in *Economic Journal*, 2010, 120(543), p. 1-39.

¹⁷ A. ALESINA, N. ROUBINI and G. D. COHEN, *Political Cycles and the Macroeconomy*, Cambridge, MA: The MIT Press, 1997. R. PEROTTI and Y. KONTOPOULOS, *Fragmented fiscal policy*, in *Journal of Public Economics*, vol. 86(2), 2002, p. 191-222.

utilizza tuttavia una diversa metodologia empirica su un campione di 16 Paesi dell'OCSE nei periodi 1950-59, 1960-69, 1970-79, 1980-91.¹⁸

4. L'endogeneità delle regole costituzionali

Le analisi degli effetti economici delle regole costituzionali sopra citate, si basano sull'assunto che la costituzione sia esogenamente determinata o, comunque, determinata da fattori storici e non da fattori di natura economica. Tuttavia, se alcune regole costituzionali influenzano le politiche fiscali e, quindi, il benessere dei cittadini, allora è lecito presumere che i cittadini abbiano specifiche preferenze circa le istituzioni e che le esprimano (attraverso il voto) anche al momento della scelta costituzionale stessa. In altre parole, la teoria economica suggerisce che la costituzione stessa, e le regole costituzionali in essa recepite, debbano essere considerate come endogene alle politiche fiscali che esse stesse influenzano.

Il lavoro di Ticchi e Vindigni, *Endogenous Constitutions*, parte esattamente da queste considerazioni per analizzare il ruolo della distribuzione del reddito della collettività nella scelta costituzionale. La tesi sviluppata in questo articolo può essere sintetizzata partendo dall'assunto che, come abbiamo visto, le caratteristiche istituzionali sono in grado di esercitare un impatto importante sulle politiche fiscali e queste, a loro volta, influenzano, nel tempo, la distribuzione del reddito. Questo implica che la costituzione sia in grado di influenzare in maniera significativa il grado di disuguaglianza del reddito. Di conseguenza, come non aspettarsi che anche la disuguaglianza del reddito possa a sua volta influenzare la selezione della costituzione? Ticchi e Vindigni dimostrano, ad esempio, che una costituzione che presenta caratteristiche maggioritarie è più probabile che venga scelta quando il grado di disuguaglianza del reddito della società è relativamente elevato, mentre democrazie con costituzioni che hanno caratteristiche consensuali riflettono società più omogenee al loro interno dal punto di vista reddituale.

Il meccanismo che conduce a tale risultato è il seguente. Le democrazie consensuali, avendo sistemi elettorali proporzionali, finiscono per essere

¹⁸ T. CUSACK, *Partisan politics and public finance: changes in public spending in the industrialized democracies 1955-1989*, in *Public Choice*, vol. 91(3/4), 1997, p. 375-395. B. POWELL, Bingham, PR, *the Median Voter and Economic Policy: An Exploration*, Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Boston, 2002.

caratterizzate da governi di coalizione: e le coalizioni, a loro volta, dipendono dalla distribuzione del reddito. Quando la disuguaglianza del reddito è bassa, è più probabile che il governo sia composto da una coalizione tra poveri e classe media (coalizione di centro-sinistra) perché questi due gruppi hanno preferenze simili relativamente alla fornitura dei beni pubblici. Quando invece la disuguaglianza del reddito è relativamente elevata, la classe media tenderà ad avere preferenze più vicine a quelle dei ricchi e sarà pertanto più probabile la formazione di una coalizione tra classe media e ricchi (coalizione di centro-destra). Ovviamente, un governo di coalizione tra la classe media e i poveri tenderà a tassare e redistribuire di più rispetto a una coalizione tra classe media e ricchi. Le regole elettorali maggioritarie tendono a favorire gruppi conservatori da un punto di vista fiscale e quindi i ricchi. Di conseguenza, quando la disuguaglianza del reddito è relativamente bassa è facile il verificarsi di una convergenza di interessi tra classe media e poveri, che sceglieranno regole costituzionali consensuali (con una forma di governo parlamentare e un sistema elettorale di tipo proporzionale). Quando invece la disuguaglianza del reddito è elevata, la mancanza di una convergenza tra queste due classi favorisce gruppi conservatori e la scelta di sistemi maggioritari (o attraverso forme di governo presidenziali o di sistemi elettorali maggioritari in sistemi parlamentari).¹⁹

5. Casi storici sulla scelta delle regole costituzionali

Andremo ora a discutere alcuni casi storici di scelta delle regole costituzionali per mostrare come gli elementi di natura economica, che abbiamo descritto sopra, sebbene in modo non esaustivo, possono influenzare tali scelte. In particolare, presenteremo brevemente il caso di Stati Uniti, Regno Unito e Chile a supporto della teoria che la scelta di regole costituzionali di tipo maggioritario riflette la preferenza dei ricchi nei confronti di tale sistema politico. La preferenza per modelli di democrazia di tipo consensuale, che risulta influenzata da forze di centro sinistra in un periodo di

¹⁹ Un altro lavoro che si è occupato della scelta delle regole costituzionali è quello di P. AGHION, A. ALESINA and F. TREBBI, *Endogenous political institutions*, in *Quarterly Journal of Economics*, vol. 119 (2), 2004, p. 565–611, dove gli autori studiano il livello ottimale di potere da delegare ai leader politici e quindi il livello preferibile di checks and balances, sulla base delle caratteristiche delle società, quali ad esempio il grado di frammentazione etnica nella popolazione.

bassa disuguaglianza del reddito, appare invece consistente con il processo di adozione delle regole costituzionali che ha interessato i Paesi dell'Europa continentale nel ventesimo secolo. Cerchiamo di analizzarne le ragioni.

Gli Stati Uniti presentano la costituzione scritta più datata del mondo, risalente al 1787 e delineata da una Convenzione Costituzionale composta dai membri delegati di tutti gli Stati (eccetto il Rhode Island). Essa è rimasta essenzialmente immutata, a parte cambiamenti minori, fino ad oggi. Il sistema americano è di tipo maggioritario in quanto caratterizzato da una forma di governo presidenziale e da un sistema elettorale maggioritario. Un'interessante analisi economica di tale costituzione è stata proposta da Beard (1913)²⁰ il quale afferma che i principi cardine di tale costituzione possono essere considerati come espressione di interessi particolari, di determinate classi sociali o gruppi e non dell'interesse pubblico in generale. Beard fa notare come gli interessi economici dei membri della Convenzione coincidessero essenzialmente con gli interessi dell'élite commerciale, finanziaria e dei proprietari terrieri, preoccupati principalmente di tutelare i diritti di proprietà individuali e di garantire l'assetto istituzionale più consono a un efficiente sviluppo dell'attività economica privata. Gli interessi delle classi medie e inferiori invece non risultano avere rappresentanza nei principi della costituzione americana, e ciò è dovuto essenzialmente alle restrizioni del diritto di voto e alla conseguente scarsa coscienza di classe.

Il Regno Unito, di converso, presenta la più antica forma costituzionale non scritta del mondo. Questa consta di un insieme di statuti e trattati, dalla Magna Carta del 1215, al Bill of Rights del 1689, fino a ricomprendere alcune leggi e decisioni giuridiche, convenzioni e consuetudini che la rendono una forma costituzionale essenzialmente flessibile nel tempo. Nonostante ciò, essa è sostanzialmente rimasta una forma costituzionale di tipo maggioritario nella sua essenza (ovvero caratterizzata da una forma di governo parlamentare e un sistema elettorale maggioritario). Il processo istituzionale che ha interessato la definizione della costituzione inglese è avvenuto in un periodo di tempo nel corso del quale la voce e forza politica dei ceti ricchi era preminente e questo testimonia ancora una volta la preferenza dei ricchi per un modello costituzionale di tipo maggioritario, come sostenuto anche da Ticchi e Vindigni (2010).

Altro esempio di costituzione di tipo maggioritario è rappresentato dal

²⁰ C. A. BEARD, *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, New York: The Macmillan Company, 1913.

Cile sotto la leadership del generale Pinochet, che di fatto rappresentava gli interessi economici e politici delle elite. Baldez e Carey (1999)²¹ fanno notare come sia la costituzione Cilena del 1980, che il sistema elettorale e il processo di bilancio teso all'austerità fiscale, furono espressione del regime militare che cercava di limitare i risultati del processo decisionale dei politici civili regolarmente eletti.

Viceversa, il modello di democrazia consensuale è stato adottato in maniera estensiva nei Paesi dell'Europa continentale del ventesimo secolo, come espressione della preminenza politica di partiti di centro sinistra, favorita dai movimenti dei lavoratori che osteggiavano le forze conservatrici, in un contesto di bassa disuguaglianza del reddito. Casi come i Paesi Scandinavi o i Paesi del Nord Europa, o come l'Olanda, ma anche Paesi come la Francia, l'Italia e la Germania, rappresentano esempi a supporto di tale tesi. Tutti questi Paesi hanno adottato forme di rappresentanza proporzionale e in tutti i casi citati è possibile evidenziare una bassa disuguaglianza del reddito o una temporanea riduzione della disuguaglianza stessa, tendenza derivante principalmente dagli shock verificatisi a seguito delle due guerre mondiali.

²¹ L. BALDEZ and J. M. CAREY, *Executive agenda control and spending policy: lessons from general Pinochet's constitution*, in *American Political Science Review*, vol. 43, 1999, p. 29-55.