



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

# **Presentazione del Rapporto 2016 La finanza territoriale**

**Lisa Grazzini  
Università di Firenze**

**Roma 12 Dicembre 2016**

# Outline

- Il bicameralismo nell'analisi della letteratura economica
- Riflessioni per l'immediato futuro dalla mancata riforma costituzionale

# Il bicameralismo nell'analisi della letteratura economica

- Ruolo del bicameralismo nella formazione delle scelte pubbliche: tema centrale negli studi giuridici e di scienza della politica e solo più di recente oggetto della letteratura economica.
- Motivi che hanno stimolato l'interesse degli economisti:
  - Ampia diffusione del modello bicamerale
  - Analisi di *Political Economy*

# Istituzioni politiche ed economia

- Non solo

## **Istituzioni politiche $\Rightarrow$ Economia**

Analisi del ruolo ricoperto dalle istituzioni politiche nell'influenzare i risultati economici (i.e. la crescita economica) e le politiche pubbliche

- Ma anche

## **Economia $\Rightarrow$ Istituzioni politiche**

Analisi del ruolo ricoperto dalle caratteristiche economiche (oltre che storiche, culturali,...) di un Paese nell'influenzare la scelta di determinate istituzioni politiche (es. Acemoglu, 2009)

# Ruolo delle Costituzioni

- Tra le istituzioni politiche, ruolo fondamentale svolto dalle **Costituzioni**
- Costituzioni non date in maniera esogena ma **endogene** al sistema sia politico che economico (Ticchi e Vindigni, 2007, 2010)
- Es. le caratteristiche delle Costituzioni possono dipendere da maggiore o minore disuguaglianza nella distribuzione nel reddito.

# Funzioni del bicameralismo (I)

- Tra le scelte costituzionali, ruolo fondamentale svolto dalla presenza o meno di un **sistema bicamerale**
- In generale, una delle motivazioni principali legate all'esistenza di un sistema bicamerale consiste nella sua capacità di **preservare l'assetto federale** di uno Stato grazie al fatto che non solo **l'intera popolazione** è rappresentata a livello legislativo ma lo sono anche le diverse **entità territoriali**.

# Funzioni del bicameralismo (II)

- In particolare, il bicameralismo può svolgere:
- ***Funzione di “efficienza”***: La presenza di una seconda Camera permette di migliorare l’efficienza del sistema legislativo in termini di migliore qualità della legislazione, i.e. scelte legislative non solo più in linea con le preferenze dei cittadini ma anche raggiunte al minor costo per la collettività?
- ***Funzione “politica”***: La presenza di una seconda Camera permette di bilanciare meglio i poteri tra i diversi attori rilevanti nella sfera politica?

# Possibili ruoli della seconda Camera

- Seconda Camera **con potere di veto** per evitare:
  - la “*tirannia della maggioranza*”
  - la “*tirannia della minoranza*”
  - la “*tirannia dell’agenda setter*”
- Ruolo della seconda Camera anche **senza potere di veto**:
  - possibili diversi metodi per regolare eventuali conflitti tra le due Camere
  - impazienza della prima Camera

# Composizione politica e distribuzione dei poteri delle due Camere (I)

- Secondo Lijphart (1984), possibili diversi tipi di bicameralismo sulla base di:
- **Congruenza**: Camere congruenti se hanno una composizione politica simile indipendentemente dalle diverse regole elettorali usate per selezionarne i membri
- **Simmetria**: Camere simmetriche se il voto di entrambe è necessario per promulgare leggi
- Quanto un sistema bicamerale sia “**forte**” dipende più dalla “simmetria” che dalla “congruenza”

# Composizione politica e distribuzione dei poteri delle due Camere (II)

- Più facile modificare lo **status quo** nel caso di un sistema unicamerale o di uno bicamerale simmetrico?
- Con un sistema bicamerale, l'insieme delle alternative che possono sconfiggere quella corrispondente allo status quo (**winset**) è minore di quello di un sistema monocamerale (Riker, 1992).
- Con un sistema bicamerale, l'ampiezza dell'insieme delle alternative vincenti diminuisce tanto più sono distanti le posizioni ideali (**ideal points**) delle due Camere (Tsebelis e Money, 1997).
- Sequenzialità delle decisioni

# Tipo di rappresentanza della seconda Camera

- Quanto la capacità della seconda Camera di influenzare il processo legislativo dipende dal tipo di rappresentanza che la legge le assegna (elezione diretta, indiretta,...)?
- Mastias e Grangé (1987): tanto più indiretto è il metodo di selezione dei componenti la seconda Camera tanto minori sono in genere i poteri ad essa assegnati e quindi la capacità di incidere sul procedimento legislativo
- Identità dei soggetti che la seconda Camera rappresenta:
  - l'intera popolazione
  - entità territoriali

# Criteri per rappresentare le diverse unità territoriali

- Crémer e Palfrey (1999):

le scelte sul **tipo di rappresentanza** garantita ai diversi enti territoriali (*proporzionale* oppure *unitario*) e sul livello di **accentramento/decentramento** delle politiche pubbliche dipendono da due tipi di **conflitti** esistenti tra i diversi enti territoriali:

- tra enti territoriali più o meno popolosi
- tra enti territoriali con preferenze politiche più moderate o più estremiste

# Bicameralismo e spesa pubblica

- La presenza di un sistema bicamerale piuttosto che monocamerale influenza le politiche riguardanti la spesa pubblica?
- Entità territoriali di piccole dimensioni che risultano sovra-rappresentate possono trarre dei benefici in termini di un più alto livello di spesa pubblica a loro favore?
- **“Malapportionment”**: Quando la rappresentanza territoriale non è proporzionale alla popolazione e coloro che risiedono negli enti territoriali sovra-rappresentati ricevono, a livello pro-capite, una percentuale maggiore della spesa pubblica federale (Atlas *et al.*, 1995).
- Le differenze nelle preferenze delle due Camere possono limitare la possibilità di creare **coalizioni** per manipolare la spesa pubblica a fini redistributivi (Bradbury e Crain, 2002).

# Bicameralismo e *accountability* dei legislatori

... oltre che maggiore o minore capacità delle lobbies di influenzare le decisioni pubbliche.

- Sostenitori del bicameralismo: attività di lobbying più difficoltosa e quindi migliore *accountability* dei legislatori quando un provvedimento deve essere approvato da due Camere.
- Testa (2010):
  - La relazione tra bicameralismo e corruzione dipende dalla **congruenza** delle due Camere.
  - Quando sono congruenti, il bicameralismo riduce le possibilità di corruzione e tale effetto è tanto maggiore quanto più la competizione politica è polarizzata (tale effetto positivo del bicameralismo sembra venir meno quando le due Camere non sono congruenti).
  - I poteri attribuiti alle due Camere non sembrano rilevanti ai fini del livello della corruzione.

# Riflessioni per l'immediato futuro dalla mancata riforma costituzionale

- Sarà ancora possibile modificare i poteri delle due Camere in senso asimmetrico?
- Sarà ancora possibile modificare l'identità dei soggetti che la seconda Camera rappresenta?
- Congruenza e legge elettorale delle due Camere
- Dalla riforma non emergeva un disegno chiaro riguardo alla finanza territoriale (es. sistema tributario, mancata definizione di un rapporto di gerarchia tra Regioni e altri enti decentrati, ridisegno dei confini delle Regioni e dei Comuni più piccoli, esclusione delle Regioni a Statuto Speciale e delle Province Autonome)