



XII Riunione scientifica
POLITICA FISCALE, FLESSIBILITÀ DEI MERCATI E CRESCITA
Pavia, Collegio Ghislieri 6 - 7 ottobre 2000

PARTECIPAZIONE
POLITICA ED EFFICIENZA PUBBLICA

Pasquale Catanoso

Università degli Studi di Catanzaro

Carla Scaglioni

Università degli Studi di Salerno

Società italiana di economia pubblica

Dipartimento di economia pubblica e territoriale – Università di Pavia

Partecipazione politica ed efficienza pubblica

Pasquale Catanoso
Università degli Studi di Catanzaro

Carla Scaglioni
Università degli Studi di Salerno[■]

September 8, 2000

Abstract

In questo lavoro ci si è proposti di investigare se una maggiore partecipazione politica da parte degli elettori potesse in qualche modo garantire loro una maggiore efficienza pubblica, inibendo il comportamento opportunistico della classe politica. Si è assunto, dunque, che lo scopo dei politici, quando si apprestino a riformare il sistema di welfare, rimane quello di massimizzare la propria utilità personale, manifestando disponibilità a passare ad un sistema competitivo solo quando il vantaggio di aver aumentato la qualità dei servizi pubblici controbilancia il costo di aver aumentato le imposte per poter garantire questi miglioramenti. Viceversa il costo della partecipazione politica è identificabile soprattutto con un problema di informazione, controllare l'operato pubblico ha dei costi elevati.

L'idea sviluppata in questa sede per abbattere i costi di monitoring degli elettori è quella di creare un meccanismo che consenta ai cittadini di discriminare tra classi politiche efficienti ed inefficienti. A tal fine ricorriamo ad uno schema che si basa sul modello di privatizzazione alla quasi-market e prevede che il livello della qualità dei beni e servizi pubblici offerti dipenda dallo sforzo dei managers pubblici, a cui i politici delegano la produzione pubblica e i cui salari, in presenza di competizione, sono agganciati alla produttività dell'ente quasi-pubblico.

La conclusione cui si giunge è che, in un modello di questo tipo, dove si suppongono elettori ultrarazionali in grado di discriminare tra classi politiche efficienti ed inefficienti, una maggiore partecipazione politica comporterebbe un aumento dell'efficienza pubblica.

[■] Pur sottolineando l'esclusiva responsabilità dei due autori, si ringraziano in particolare Vincenzo Costa, Assunta Draicchio, Emma Galli e Fernanda Mazzotta per i vari commenti e osservazioni di cui la presente versione del lavoro ha beneficiato. Sono graditi commenti e suggerimenti al seguente indirizzo di posta elettronica: cscaglioni@hotmail.com

1 Introduzione

Uno dei problemi più frequenti, cui vanno incontro i governi quando decidono di riformare parte del sistema sociale, riguarda la scelta di nuove strutture per l'erogazione dei servizi pubblici. Il punto principale, di tale processo, è rappresentato da come il comportamento opportunistico¹ della classe politica influenzi le modalità attraverso cui vengono disegnate le nuove strutture dei servizi sociali riformati, avendo il potere di decidere quando e come riformare, se introdurre il sistema competitivo nell'offerta o se delegare i diritti di controllo ai managers.

Obiettivo del presente lavoro è valutare una tra le riforme proposte per una più efficiente produzione di beni e servizi pubblici: la cosiddetta privatizzazione o la quasi-market, assegnando peraltro anche ai cittadini un ruolo attivo nel processo appena descritto.

Il modello, qui proposto, prevede due schemi di tipo principale-agente, uno che lega cittadini e politici l'altro che lega politici e managers pubblici, caratterizzati dall'introduzione di un ruolo di controllo che cittadini supposti ultrarazionali possono esercitare attraverso una maggiore partecipazione politica, valutando la classe politica scelta, discriminando in base alla qualità di servizi e beni pubblici, garantiti, che dipende dallo sforzo dei managers pubblici, a cui i politici delegano la produzione pubblica. Introducendo l'elemento competitivo l'impegno dei managers diventa maggiore, dato il legame della loro retribuzione alla produttività dell'ente quasi-pubblico, provocando un innalzamento della base imponibile e aumentando quindi anche il costo-opportunità politico, dal momento che le maggiori imposte rendono meno accattivante l'immagine dei politici più efficienti. È possibile chiudere questo complesso meccanismo di vincoli ed incentivi, proprio grazie all'introduzione dell'ipotesi di ultrarazionalità degli elettori, che premiano le politiche efficienti, nonostante l'aumento dell'imposizione fiscale.

La conclusione cui si giunge è che, in un modello di questo tipo, una maggiore partecipazione politica comporterebbe un aumento dell'efficienza pubblica.

Il lavoro è strutturato come segue: nel secondo paragrafo vengono presentate le premesse teoriche, le caratteristiche di una riforma o la quasi-market e una breve rassegna della letteratura sul ruolo dell'elettorato nelle teorie politiche. Seguono poi, nel terzo paragrafo, le ipotesi specifiche del modello proposto. Le conclusioni riportano i risultati principali dell'analisi condotta.

2 Le premesse teoriche

¹ L'ipotesi di base di questo tipo di analisi è che anche i policy-makers tendano, come tutti gli individui, a massimizzare la propria funzione di utilità, funzione di utilità che in questo caso coincide con il raggiungimento del massimo consenso politico.

2.1 Le privatizzazioni di tipo quasi-market

Una delle forme possibili di privatizzazione è rappresentata dall'ipotesi di quasi-market. Essa si caratterizza per due elementi principali (Catanoso, 1999):

1. non è possibile contrattare sul prodotto finale, cioè è impossibile quantificare l'esatto valore dei servizi offerti;
2. i consumatori finali, la classe politica e gli enti erogatori del servizio valutano in modo non necessariamente omogeneo la qualità dei servizi pubblici attraverso il beneficio ricevuto.

In questo modo, si definisce un sistema di mercato con una domanda e un'offerta per l'erogazione e la produzione di beni e servizi pubblici. A tal fine sono istituiti degli enti deputati alla produzione pubblica che si devono contendere gli stanziamenti messi a disposizione dalle autorità locali. Tali stanziamenti provengono dai tributi, finalizzati alla copertura delle spese per i servizi erogati ed imposti in base alle necessità dei governi locali. (L'esperienza è soprattutto britannica). L'aumento del benessere sociale deriva, appunto, dalla possibilità per le autorità locali di scegliere l'ente più efficiente.

L'introduzione del sistema quasi-market nasce, quindi, per correggere le inefficienze del settore pubblico, incidendo sulla forma del fornitore del servizio e sulle modalità della raccolta dei fondi e di finanziamento. Inoltre, garantisce la possibilità di trasferire i diritti di controllo dai politici ai managers (facendo così aumentare l'efficienza), lasciando la proprietà delle imprese al governo.

In particolare, nel modello in questa sede considerato (Catanoso, 1999) si ipotizzano due enti erogatori E_1 e E_2 : in ciascuno per semplicità c'è un solo manager.

Esiste un vincolo che riguarda la capacità produttiva, cioè ciascuno dei due enti può produrre una sola unità per volta del bene o del servizio pubblico.

La domanda dei servizi può essere pari a due unità con probabilità p e pari a uno con probabilità $(1-p)$.

La competizione viene introdotta ponendo la probabilità che la domanda per una unità di servizi sia pari a $(1-p)$: in questo caso E_1 e E_2 devono, infatti, concorrere per assicurarsi la domanda. Viceversa se la domanda è pari a 2 unità ciascuno riuscirà ad offrire e vendere la propria unità di servizio prodotto.

Il valore dei servizi offerti ai cittadini è μ_i uguale a μ^1 con probabilità λ , e a μ^2 con probabilità $(1-\lambda)$. I managers possono decidere di sforzarsi oppure oziosi. Il manager "scansafatiche" è denotato imponendo l'ozio pari a O_i e quello "lavoratore" con uno sforzo pari a e_i . La probabilità di ottenere un servizio di livello alto dipende dal grado di impegno dei managers. Il costo dell'ozio è pari a zero se il manager non viene mai scoperto: $c(O_i)=0$, mentre i costi dello sforzo sono maggiori di zero $c(e_i)>0$.³ Il costo del trasferimento delle

² E' da considerarsi come un sottosegnato

³ L'ipotesi semplificatrice del modello risiede nel porre pari a zero la probabilità del manager "scansafatiche" di essere individuato e quindi di essere licenziato.

imposte μ rappresentato da $c(T)$: maggiore μ il costo del servizio, maggiori sono i profitti dei politici. Questo però implica un aumento della base imponibile.

Il valore totale del servizio erogabile μ definito come la somma dei valori delle offerte di ciascuno dei due enti:

$$\mu_i = \mu_1 + \mu_2$$

Il valore della produzione ottenibile μ associato ai livelli di sforzo dei managers. Un basso livello dei servizi μ dato da

$$E = \frac{1}{2} \mu^a(O_i) + \mu[(1 - \mu^a(O_i))] ;$$

mentre quello alto

$$E = \frac{1}{2} \mu^a(e_i) + \mu[(1 - \mu^a(e_i))] ;$$

Sono ammesse le possibilità che, nonostante lo sforzo dei managers, si raggiunga un livello di servizi basso o viceversa il manager, pur non sforzandosi, riesce casualmente a raggiungere un livello di servizi alto.

Se i politici possiedono i diritti di controllo riescono ad estrarre l'intera rendita derivante dall'erogazione di un servizio di livello alto viceversa, se hanno scelto di delegare tali diritti agli stessi managers, ne ottengono solo una parte. Nel primo caso la rendita, R , è

$$R(\mu_1 + \mu_2)$$

mentre nel secondo

$$\bar{\mu}_p R(\mu_1 + \mu_2)$$

dove $\bar{\mu}_p$ è la frazione di R attribuita ai politici.

Introducendo la competizione nell'offerta, di fatto, viene creata una struttura intermedia, un'agenzia che impedisce ai politici di contrattare direttamente con i managers o di licenziarli. Se U_p rappresenta l'utilità del politico, il gioco competitivo può essere rappresentato da:

$$U_p = R(\mu_1 + \mu_2) - c(T)$$

quando sono i politici a poter controllare;

$$U_p = \bar{\mu}_p R(\mu_1 + \mu_2) - c(T)$$

quando, invece, sono gli stessi managers ad avere tale diritto e dove U_p rappresenta appunto la funzione di utilità del politico, $R(\mu_1 + \mu_2)$ la rendita derivante dal servizio erogato, mentre $c(T)$ il costo dei trasferimenti, provenienti dall'aumento della base imponibile.

L'utilità del manager, invece, è pari a

$$U_m = V(\mu_i) + w_i \cdot c(O_i)$$

se non compie alcuno sforzo e possiede i diritti di controllo,

$$U_m = V(\mu_i) + w_i \cdot c(e_i)$$

se si sforza e può controllare. E' invece pari a

$$U_m = {}^o_m V(\mu_i) + w_i \cdot c(O_i)$$

se i diritti di controllo sono attribuiti al politico e non compie sforzo

$$U_m = {}^o_m V(\mu_i) + w_i \cdot c(e_i)$$

se, invece, pur non possedendo i diritti, si impegna.

Chiaramente $U_m[V(\mu_i)] > U_m[{}^o_m V(\mu_i)]$, cioè l'utilità in assenza di controllo è inferiore rispetto a quella che si avrebbe se il manager avesse tali diritti: infatti, nel caso che non possieda i diritti di controllo, ottiene solo un vantaggio parziale pari a o_m , in analogia con quanto visto in precedenza per il politico.

2.2 Una breve rassegna del ruolo dell'elettorato nelle teorie politiche

L'attenzione riscontrata in letteratura sugli stimoli che influenzano il comportamento degli elettori deriva da una precisa valutazione della condotta dei politici: si assume che i partiti politici adottino un comportamento opportunistico, cioè mirino alla rielezione. Diventa, dunque, rilevante capire come vengono percepite dagli elettori le scelte politiche compiute dalla rappresentanza politica: se siano più o meno consapevoli di tale atteggiamento opportunistico dei partiti politici, quindi se l'elettore è razionale o meno quando sceglie tra l'una o l'altra formazione politica.

In letteratura, il comportamento degli elettori viene generalmente ricondotto a due teorie principali: quella del voto di appartenenza (Campbell, Converse, Miller e Stokes, 1960; La Palombara e Spreeco, 1963; Pizzorno, 1993) e quella del voto razionale (Downs, 1957; Odershook, 1986; Kramer, 1971; Fiorina 1978; Suzuki, 1991; Alesina, Londregan e Rosenthal, 1993; Kirchgassner, 1985)⁴. Ne consegue che l'elettore può essere considerato: 1) Identificato: se formula le proprie azioni con riferimento al gruppo o partito a cui appartiene. 2) Razionale: se formula le sue aspettative su costi e benefici futuri in modo adattivo, considerando quanto è avvenuto in passato (backward looking). 3) Ultrarazionale:

⁴ La prima appartiene alla sfera della scienza della politica e considera l'elettore un homo sociologicus, che agisce in base a sentimenti di appartenenza ad un dato gruppo di riferimento, ad una sub-cultura. La seconda, invece, è tipica della concezione dell'arena politica come mercato e considera l'elettore un homo economicus, che agisce in base al calcolo economico, in base cioè ad una analisi del tipo costi-benefici. Gli elettori formulano le proprie scelte in base al giudizio che si formano sulle condizioni economiche proprie e generali

se, conoscendo perfettamente i processi decisionali del sistema economico, formula le proprie aspettative in modo razionale, cioè in modo prospettico (forward looking).

Entrambe le teorie mostrano alcuni limiti. La critica principale, mossa a quella dell'identificazione, è di risultare incapace di dar conto del frequente mutamento delle preferenze espresse dagli elettori⁵. Invece, il limite della teoria razionale è stato ravvisato nell'incapacità da parte dell'elettore razionale di reperire le informazioni di cui necessita per poter effettuare le proprie valutazioni.⁶

La realtà evidenzia un comportamento che apparentemente non conferma le ipotesi della teoria razionale. Di fatto, ad una prima osservazione gli elettori non sembrano mostrare scelte basate su un tipo di analisi costi-benefici. Una parte della teoria giustifica questo atteggiamento introducendo due ipotesi: la miopia elettorale e la memoria evanescente. Questi sono i due limiti cui va incontro l'elettore razionale quando formula le proprie aspettative. Nel caso della miopia si presume che l'elettore abbia un orizzonte temporale limitato e quindi che non riesca a valutare gli effetti futuri di una determinata politica economica. Gli elettori diventerebbero manipolabili proprio perché riescono a percepire solo gli effetti positivi immediati della politica posta in essere, senza però riuscire a valutarne gli aspetti negativi futuri. Nel caso della memoria evanescente, invece, l'elettore non prende in considerazione ciò che è accaduto in passato: formula la propria scelta elettorale valutando solo la situazione presente.

Di avviso contrario è, invece, quella parte della letteratura che considera l'elettore come ultrarazionale. In questo caso, l'atteggiamento "incoerente" osservabile sarebbe da ravvisarsi nella mancanza da parte di quest'ultimo di una corretta informazione (Rogoff e Sibert, 1988). L'ipotesi di base è che gli elettori, se perfettamente informati siano in grado di formare delle aspettative razionali, il ciclo elettorale, quindi, non può più darsi perché il politico che cerca di manovrare a proprio vantaggio verrebbe inesorabilmente punito.⁷ La manipolabilità si realizza dunque perché l'elettore sorpreso o male informato tende a comportarsi comunque in modo incoerente rispetto ad una scelta basata sul calcolo razionale.

Una sintesi plausibile del rapporto tra politiche effetti e consenso elettorale

⁵ Sottoponendo la teoria a verifica empirica, si è riscontrata in tre paesi diversi una forte instabilità dell'elettorato. In Inghilterra tra il 1969 e il 1980 i due terzi dei votanti hanno cambiato la propria preferenza elettorale (Himmelweit, 1984); in Francia una forte instabilità si è registrata tra il 1981 e il 1984 (Grunberg, 1985); in Italia le elezioni del 1994 sembrano rivelare una vera e propria rottura con le vecchie identità (Santagata, 1995).

⁶ L'elettore razionale è sovente poco e male informato. Poco perché l'informazione costa e gli impieghi alternativi del proprio reddito sono quasi per tutti più allettanti; male perché, come confermano le ricerche empiriche, la distanza tra intenzione e percezione soggettiva di un messaggio è enorme. Se si aggiungono le difficoltà connesse alla valutazione di scelte che producono i loro effetti, positivi e negativi, nel futuro, si deve ammettere che la pratica razionale si dà onde a passi lenti" (Santagata, 1995, p.29).

⁷ La teoria svuota di senso qualsiasi politica monetaria o di spesa pubblica e lascia spazio alle sole politiche che sfruttano un'asimmetria di informazioni a sfavore dell'elettorato" (Santagata, 1995, p.35).

sembra averla fornita Santagata (1995, p.99). Secondo questo autore, infatti, i partiti politici agiscono in senso ideologico e lavorano per attuare le politiche che realizzano i punti essenziali del loro programma. Ma per realizzare le loro proposte devono vincere le elezioni. Il vincolo della rielezione e la ricerca del massimo consenso induce a comportamenti opportunisti e razionali nella fase pre-elettorale, soprattutto rispetto all'impiego di strumenti fiscali e monetari di controllo dell'economia. Gli elettori sono ben informati su questioni di cui hanno diretta esperienza come le politiche redistributive particolaristiche, ma appaiono manipolabili rispetto a politiche di portata generale o a contesti di informazione asimmetrica".

Ne consegue che, nei modelli politici, il ruolo svolto dall'elettorato attivo si riduce a stabilire se l'elettorato sia affetto o meno da illusione fiscale. L'idea, che si intende sviluppare in questa sede e che sarà approfondita nel paragrafo seguente, è viceversa relativa alla possibilità di definire, sul piano teorico, dei meccanismi, che consentano ai cittadini di discriminare tra classi politiche efficienti e inefficienti.

3 Il modello

In questo lavoro si adattano alle caratteristiche peculiari del mercato politico, alcune delle analisi condotte nel mercato del lavoro dai cosiddetti modelli di job-search, che utilizzano l'approccio tipico dell'asimmetria informativa.

Si definisce, così, un modello triangolare con due schemi di tipo principale-agente. Il primo lega i cittadini alla classe politica e il secondo quest'ultima ai managers pubblici che sono chiamati a produrre i beni e servizi pubblici desiderati e dove un ruolo cruciale ha il potere di monitoraggio che ciascun attore del modello può esercitare sull'altro: i cittadini controllano i politici e i politici controllano i managers.

Nel modello il mercato politico, come quello del lavoro descritto nei modelli di search, è caratterizzato da informazione imperfetta. Le informazioni che mancano agli elettori⁸ sono relative al comportamento che assumeranno i politici rispetto alle decisioni di spesa. La classe politica, in un sistema democratico, dovrebbe essere scelta in base alla capacità di assicurare l'efficienza dei beni e servizi pubblici che occorre, per la cui produzione le spese sono previste, e alla qualità delle leggi che promulga. Al momento delle elezioni gli elettori non sanno che tipo di comportamento assumeranno i politici, se assicureranno o meno una gestione efficiente. Il costo dell'informazione in questo caso è molto alto perché:

1. gli elettori non hanno facilità di comprensione dei meccanismi decisionali dell'allocatione delle risorse disponibili.
2. gli elettori non sanno se i candidati hanno le competenze specifiche per poter garantire l'efficienza attesa.

⁸Che quindi possono essere considerati ultrarazionali secondo la definizione data in precedenza.

3. gli elettori non sanno se i politici adotteranno una condotta opportunistica

Tutto ciò fa alzare notevolmente i costi della partecipazione politica. Vi è una forte incidenza sull'incertezza di queste variabili. La presenza di grandezze non note in modo preciso, (come nel mercato del lavoro), ma rappresentate da variabili casuali, determina la necessità di assumere informazioni accurate per conoscere le distribuzioni stocastiche di dette grandezze e ciò naturalmente ne aumenta i costi.

Si è dunque pensato di definire un meccanismo di ricerca in base al quale i cittadini possano discriminare tra classi politiche più o meno efficienti, in modo da ovviare ai problemi di asimmetria informativa visti in precedenza, analogamente a quanto avviene nel mercato del lavoro, dove i datori e lavoratori sono chiamati a decidere se accettare o rifiutare le proposte che gli vengono fatte, sulla base di un'optimal stopping rule. Per il mercato politico si è ritenuto di adottare un criterio sequenziale, ossia basato su un livello di efficienza attesa oggettivo plausibile⁹. È sembrato, infatti, verosimile pensare che l'elettore possa avere in mente un certo livello di efficienza dei servizi pubblici che i politici dovrebbero garantire. La produttività marginale può essere misurata in termini di efficienza della P.A. e di capacità di legiferare. Formalmente:

Z

$$\int_{\mu_e}^{\mu_p} (\mu_p - \mu_e) F(\mu) d\mu = c$$

dove μ_p è l'efficienza attesa, mentre μ_e è quella attesa; $F(\mu)$ rappresenta la distribuzione media di probabilità nota sulla base della propria utilità rispetto a quanto ogni elettore ricava dall'utenza di determinati beni e servizi; c, infine, è il valore che consente di verificare se l'efficienza attesa è in grado di soddisfare le aspettative dei cittadini.

Di fatto, questo rappresenta il vincolo di razionalità degli elettori ed anche il loro meccanismo di monitoraggio. Infatti, la regola decisionale si ottiene confrontando μ_p e μ_e : se $\mu_p > \mu_e$ allora i cittadini sono disposti a rieleggere la classe politica che ha promosso le riforme più efficienti, anche se questo rappresenta un costo in termini di maggiore pressione fiscale; viceversa se $\mu_p \leq \mu_e$ gli elettori eserciteranno la loro partecipazione politica, non concedendo il proprio consenso elettorale alla classe politica inefficiente.

In questo modo, si è voluto individuare un criterio obiettivo, che orienti il comportamento degli elettori. Gli elettori sono portati a confrontare continuamente il livello di efficienza attesa con un valore di riserva che hanno in mente. Il punto è che la produttività effettiva rispetto a quella attesa, risulta essere sempre inferiore provocando nel tempo lo scoraggiamento degli elettori, perché non si sentono rappresentati, determinando la diminuzione della partecipazione politica e un aumento della libertà decisionale politica, le cui conseguenze principali sono un indebolimento del nesso voto/consenso e il venir meno del principio

⁹ Dal momento che per beni e servizi pubblici esistono curve di pseudo-domanda e che si pone il problema, quindi, dell'aggregazione delle curve di utilità.

regolatore del mercato politico¹⁰. Di qui la necessità di definire un valore di μ_e , obiettivo plausibile e il ricorso al modello di quasi-market.

Di fatto, si propone di far coincidere l'utilità attesa con il valore totale del servizio erogabile, definito come la somma dei valori delle offerte di ciascuno degli enti, disegnati come nell'ipotesi di quasi-market:

$$\mu_e = \mu_i$$

Per semplicità, anche in questo caso si considerano solo due enti e ciascun ente può fornire un dato livello di efficienza μ_1 e μ_2 .

Come nel modello di base, il consumatore-utente può aver bisogno di due unità del servizio con probabilità p , o di una unità con probabilità $(1 - p)$. Se assumiamo un vincolo alla capacità produttiva, di fatto consideriamo certa la probabilità p , ossia che il compratore abbia bisogno di due unità prodotte e che quindi sia assente la competizione tra gli enti. Ciascuno può vendere il proprio prodotto e ottenere un profitto pari a $\frac{1}{2} \mu_i$. Negli altri casi, cioè quando sono i compratori a volere solo una unità di prodotto, evento con probabilità pari a $(1 - p)$, ci si trova in uno scenario competitivo.

Se ci fosse perfetta informazione l'acquirente potrebbe scegliere il servizio di valore maggiore cioè pari a μ^* . Nell'ipotesi più semplice che non ci sia differenza di qualità, cioè $\mu^* = \mu$, gli enti che competono fra loro avranno profitto nullo e tutto il surplus andrà all'acquirente. Se, viceversa, si assume un'ipotesi più realistica in cui appunto ci sono due offerte e soprattutto differenziazione nel livello dei servizi, quindi con $\mu^* \neq \mu$, ceteris paribus, l'ente che produce il livello alto vince la competizione, l'acquirente ottiene il surplus dell'ente che perde, mentre il vincitore quello proveniente dalla differenza $\mu^* - \mu$. Formalmente possiamo definire μ_i come:

$$\begin{aligned} \mu_i &= \max_{\mu_i} \int f(L_i; L_j) = \int \mu_i^* \mu_j^* Y(e_i; e_j) = \\ &= \int \mu_i^* \mu_j^* \left[p \cdot \mu_i^* + (1 - p) \cdot \mu_j^* \right] \mu_i^* \mu_j^* d\mu_i d\mu_j \end{aligned}$$

La produzione aggregata e quindi il livello di efficienza ad esso associata è funzione della offerta di lavoro, dei due managers ($L_i; L_j$) e dello sforzo che essi compiono ($e_i; e_j$). Si assume che i managers siano identici tra loro, cioè che $e_i = e_j$ e che ciascuno di loro presti una unità di lavoro effettivo, se non è uno "scansafatiche", in caso contrario il suo contributo è nullo, per cui $0 \leq e_i \leq 1$. Gli enti, che erogano i beni e servizi pubblici, concorrono offrendo salari affinché i lavoratori non eludano il proprio impegno lavorativo: ossia $Q_0(e_i; e_j)$, e, dove è rappresentata il valore, per ciascun manager proveniente dalla disutilità

¹⁰ Questo si osserva nella diminuzione dell'astensione alle urne, dalla brevità dei governi, dalla mancanza di autodeterminazione degli elettori.

di compiere lo sforzo massimo, espresso nelle stesse unità del salario reale, dal momento che $c(1) = e$:

Il problema è quindi far sì che il manager compia uno sforzo tale da assicurare al proprio ente la vittoria. Come nel modello di base, occorre, dunque, agganciare il salario del manager alla produttività dell'ente. Ciò si ottiene, in primo luogo, trasferendo i diritti di controllo al manager, il quale può decidere sul proprio salario e può essere considerato come creditore di ultima istanza, ma soprattutto occorre rimuovere l'ipotesi semplificatrice che la probabilità di essere scoperti ad oziare sia pari a zero. Si passa dunque ad una dimensione dinamica del problema. Il programma di ottimizzazione diventa ora:

$$V_t(\mu_t | e_t) = \max_{\mu, e} \int_0^1 \int_0^1 \int_0^1 e^{i \cdot r t [u(\mu | e)]} + e^{i \cdot r t [w(1 | T)]} \cdot \int_0^1 e^{i \cdot r t [c(e)]} \cdot \int_0^1 e^{s t [u(e)]} + e^{s t [u(w)]} + e^{i \cdot s t [w_m]} \cdot d\mu de$$

Questa equazione rappresenta il valore massimo di efficienza attesa (scontata al tempo t) che ciascun elettore ottiene dalla sequenza ottimale della produzione condizionata al livello di sforzo compiuto dai managers.

L'efficienza ottimale dipende, quindi, dal comportamento del manager, condizionatamente al programma di ottimizzazione della classe politica. È noto dal paragrafo precedente che il vincolo di razionalità dei politici è rappresentato dalla rielezione; quindi daranno vita a riforme efficienti, solo quando il vantaggio di aver aumentato la qualità dei servizi pubblici controbilancia il costo di aver aumentato le imposte per poter garantire questi miglioramenti¹¹. In sostanza, il costo-opportunità politico è dato proprio dall'aumento dell'aliquota fiscale che rende meno accattivante l'immagine del politico che promuove le riforme efficienti, ma più costose e, di fatto, rappresenta il vincolo che lega elettorato attivo e passivo. Formalmente, analogamente a quanto accade nel modello di base:

$$U_p = \max_{\mu, e} \int_0^1 \int_0^1 [R_p(\mu_i | e_i; e_j) - T(w_j e_i; e_j)] d\mu de;$$

dove U_p rappresenta appunto la funzione di utilità del politico, $R_p(\mu_i)$ la rendita derivante dal servizio erogato tenendo conto che la proprietà dei diritti di controllo è delegata ai managers, mentre $c(T)$ il costo dei trasferimenti è pari in questo caso a $T(w_j e_i; e_j)$, proveniente dall'aumento della base imponibile.

Tale vincolo è rappresentato nell'equazione precedente da $e^{i \cdot r t [u(\mu | e)]}$, la rendita dei politici, coincidente con quella dei managers visto che deriva dalla stessa produzione dei beni e servizi, e $e^{i \cdot r t [w(1 | T)]}$, il costo derivante dall'aumento dell'aliquota fiscale per i managers.

¹¹ Nel mercato politico i costi della ricerca di maggiore efficienza si possono scaricare tramite contrattazione e accettazione della pressione fiscale implicita ed esplicita per coprire la spesa che viene trasformata in beni e servizi pubblici.

Si è ipotizzato che il manager possa decidere il livello di sforzo che vuole impiegare. Se decide di oziare, allora incorre in una determinata possibilità di essere scoperto e rimosso pari a $1 - e^{-st[u(e)]}$, dove s rappresenta l'hazard rate di essere scoperto al tempo t e quindi di reimmettersi nel mercato del lavoro politico con una probabilità pari a $e^{-sd[t(u(w))]}$, ossia la probabilità di essere scoperto e di diventare disoccupato, moltiplicata per il sussidio di disoccupazione, posto pari a w . Ciascuno dei due enti, infatti, trova ottimale allontanare i managers "scansafatiche", perché se si limitassero solo ad ammonimenti o ad abbassamenti dei salari, il vincolo non risulterebbe abbastanza stringente e perderebbero la competizione per i fondi pubblici¹². In questo caso, il costo di essere scoperto e rimosso è decisamente maggiore che nel caso di un mercato del lavoro tradizionale. Questo a causa della normativa più severa in materia, ma soprattutto per la natura stessa del tipo di produzione di beni e servizi trattati¹³. Di conseguenza, il mercato del lavoro si restringe ad impieghi sempre nella pubblica amministrazione¹⁴, subordinatamente al verificarsi di altri eventi, primo fra tutti l'appartenenza a determinate cordate politiche o la vicinanza a determinati gruppi di pressione. Tale possibilità è espressa in $e^{-snt[w_m]}$, ossia la probabilità di essere scoperto s , moltiplicata per la probabilità di trovare un altro lavoro, che garantisca un salario pari a w_m , cioè il salario che ciascun manager otterrebbe da impieghi alternativi che, date le considerazioni fatte in precedenza in merito alla possibilità di un rimpiego del manager stesso, si può considerare pari a w ¹⁵. Il costo di compiere lo sforzo, invece, è pari a $1 - e^{-rt[c(e)]}$.

Il programma di ottimizzazione comporta quindi un confronto tra l'utilità di essere uno "scansafatiche" e quella di impegnarsi. Risolvendo l'equazione precedente, si ottiene:

$$r^{-U_s} = (1 - s)w + s(1 - U_d)w_m + sU_d\bar{w}$$

ossia r^{-U_s} l'utilità del manager scansafatiche è uguale a $(1 - s)w$, la probabilità di non essere scoperto e di continuare a percepire il salario w , più $s(1 - U_d)w_m$ la probabilità di essere scoperto s , per la probabilità di trovare un altro lavoro definita come $(1 - U_d)$, in cui U_d indica il tasso di disoccupazione, tutto moltiplicato per w_m , più, infine, la probabilità di essere scoperto s e di diventare disoccupato U_d ¹⁶ moltiplicata per il sussidio di disoccupazione $\bar{w}$.

Viceversa, l'utilità del manager lavoratore è pari a

¹² Infatti, nonostante il diritto di controllo sia delegato ai managers, è sempre possibile che pur non impegnandosi essi riescano ad ottenere una produzione efficiente e quindi ad aggiudicarsi i finanziamenti.

¹³ È più facile che un manager privato sia chiamato a dirigere una struttura pubblica che il contrario.

¹⁴ Si assiste così al cosiddetto fenomeno del riciclaggio.

¹⁵ In questo caso, il manager non potrebbe più decidere del proprio salario e i diritti di controllo tornerebbero ai politici.

¹⁶ Se $n = (1 - U_d)$, allora $(1 - n) = U_d$.

$$r^* U_L = w(1 - T) - e$$

cioè, al salario percepito w meno l'aliquota fiscale wT , derivante dalla produzione efficiente e la disutilità dello sforzo compiuto.

Per vincolare il manager a non oziare è necessario che l'utilità derivante dal non essere scansafatiche superi l'utilità che otterrebbe comportandosi da "scansafatiche", si deve dunque avere

$$w(1 - T) - e > (1 - s)w + s(1 - U_d)w_m + sU_d w$$

da cui semplificando, si ottiene

$$w(1 - T - 1 + s + sU_d) > e + sU_d w$$

ossia risolvendo per il salario minimo compatibile, anche i managers non oziino:

$$w > \frac{e + sU_d w}{sU_d - T}$$

Tale disuguaglianza suggerisce alcune considerazioni:

1. se c'è perfetto controllo $sU_d = 1$, allora $w > \frac{e}{1 - T}$, in questo caso se lo sforzo è massimo, cioè $e = 1$, allora sarà anche uguale all'aliquota fiscale $wT = 1$;
2. se il controllo è nullo $sU_d = 0$, allora $w > \frac{e}{-T}$;
3. se ci si trova, invece, in una situazione intermedia, l'ipotesi più realistica, in cui sU_d assume un valore intermedio allora occorrerà ipotizzare aliquote fiscali che non eludano il vincolo precedente e non disincentivino i managers a comportarsi in modo efficiente.

L'equilibrio di mercato si ottiene considerando l'utilità attesa del manager disoccupato, che analogamente ai casi precedenti può essere scritta come:

$$r^* U_d = w + n(U_L - U_d)$$

Risolvendo per U_d e sostituendo U_L con l'equazione trovata in precedenza si ottiene un valore di U_d che se sostituito nella condizione di non elusione ci consente di ottenere una seconda disuguaglianza

$$w > \frac{e(n + s)}{[s - T(n + s)]}$$

In questo modo si definisce il salario di equilibrio, che indica come esso dipenda dalla probabilità di essere scoperti e rimanere disoccupati, dallo sforzo e dall'aliquota τ scale.

Tale salario permette agli elettori di determinare, dati i parametri noti a costi decisamente inferiori, rispetto a quelli iniziali, il valore massimo di efficienza attesa, derivante dalla sequenza ottimale della produzione condizionata al livello di sforzo compiuto dai managers¹⁷. Ne consegue che sono in grado di determinare un μ_e associato a ciascun salario di efficienza, date le capacità di controllo presenti nel sistema e il livello di pressione τ scale.

4 Conclusioni

In questo lavoro ci è proposto di investigare se una maggiore partecipazione politica da parte degli elettori potesse in qualche modo garantirgli una maggiore efficienza pubblica, inibendo il comportamento opportunistico della classe politica. Si è assunto, dunque, che lo scopo dei politici, quando si apprestino a riformare il sistema di welfare, rimane quello di massimizzare la propria utilità personale, manifestando disponibilità a passare ad un sistema competitivo solo quando il vantaggio di aver aumentato la qualità dei servizi pubblici controbilancia il costo di aver aumentato le imposte per poter garantire questi miglioramenti. Viceversa il costo della partecipazione politica è identificabile soprattutto con un problema di informazione, controllare l'operato pubblico ha dei costi elevati.

L'idea sviluppata in questa sede per abbattere tali costi è quello di creare un meccanismo che consenta ai cittadini di discriminare tra classi politiche efficienti ed inefficienti. Si è giunti alla conclusione che una valida soluzione proviene dalle riforme alla quasi-market, che creano un sistema competitivo tale da consentire di identificare un salario di efficienza, dipendente da parametri decisamente più accessibili in termini di informazione, di quanto non consenta un sistema di produzione pubblica tradizionale. Ne consegue che se si suppongono elettori ultrarazionali in grado di discriminare tra classi politiche efficienti ed inefficienti, una maggiore partecipazione politica comporterebbe un aumento dell'efficienza pubblica.

References

- [1] ADES, A. (1995) Economic Development with Endogenous Political Participation. Economic and Politics n.2 Vol.VII

¹⁷ In effetti, le informazioni riguardo le tecnologie di controllo e l'aliquota τ scale, nel caso di una produzione alla quasi-market sono disponibili a costi inferiori, dal momento che sono più vicini ai salari espressi dal mercato del lavoro tradizionale e sono facilmente conoscibili.

- [2] ALESINA, A. (1987) Macroeconomic Policy in a two-party system. Quarterly Journal of Economics n.102, pp.651-678
- [3] (1989) Part of Discussion in Nordhaus's article: Nordhaus W. D. Alternative Approaches to the Political Business Cycle. Brookings Papers on Economic Activity n.2
- [4] | | | | -, LONDREGAN, J. E e ROSENTHAL, H. (1993) A Model of Political Economy of the United States. American Political Science Review n.87, pp.12-33
- [5] ALMOND, G. e VERBA, S. (1965) The Civic Culture. Boston. Little Brown
- [6] BOYCKO, M., SHLEIFER, A. e VISHNY, R. (1996) A Theory of Privatization, Economic Journal 106, pp.309-319
- [7] CAMPBELL, A., CONVERSE, P.S., MILLER, W.S. e STOKES, D.E. (1960) The American Voter. New York. Wiley
- [8] CATANOSO, P. (1999) Il ruolo dei diritti di controllo nelle privatizzazioni di tipo quasi-market: alcune riflessioni. mimeo
- [9] CAUGHLIN, P. (1985) Candidate Uncertainty and Electoral Equilibria. In: Advances in the Spatial Theory of Voting. J. M Enelow e M. J. Hinich (a cura di). Cambridge. Cambridge University Press, pp.145-166.
- [10] DOWNS, A. (1957) An Economic Theory of Democracy. New York. Harper
- [11] FIORINA, M.P. (1978) Economic Retrospective Voting in American National Elections: A Micro-analysis. American Journal of Political Science n.22, pp.426-443
- [12] GOLDEN, D.G. e POTERBA, J.M. (1980) The Price of Popularity. The Political Business Cycle Reexamined. American Journal of Political Science n.24, pp.696-714.
- [13] GRAITSON, D. (1982) Spatial competition & la Hotelling: a Selective Survey. Journal of Industrial Economics vol.3, pp.13-25
- [14] GRILLI, V., MASCIANDARO, D. e TABELLINI, G. (1991) Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries. Economic Policy n.13
- [15] GRUNMBERG, G. (1985) L'instabilité du comportement électoral. In: Explication du vote. Gaxie, D. et al. Paris Presse de la Fondation des Sciences Politiques

- [16] HIBBS, D.A. (1977) Political Parties and Macroeconomic Policy. *American Political Science Review* n.7
- [17] HIMMELWEIT, H. (1984) *How voters decide*. London Academic Press
- [18] KIRCHGASSNER, G. (1985) Rationality, Causality and the Relation between Economic Conditions and the Popularity of Parties. *European Economic Review* n.28, pp.243-268
- [19] KRAMER, G. (1971) Short-term Fluctuations in US Voting Behavior, 1896-1964. *American Political Science Review* n.50, pp.131-143
- [20] LA PALOMBARA, J. e SPREAFICO, A. (1963) *Elezioni e comportamento politico* Milano. Comunità
- [21] LE GRAND, J. e BARTLETT, W. (1993) *Quasi-Markets and Social Policy*. London, Mac Millan.
- [22] LEWIS-BECK, M.S. (1988) *Economics and the Elections: The Major Western Democracies*. Ann Arbor. Michigan University Press.
- [23] LUCAS, R. e SARGENT T. J. (1981) *Rational Expectation and Econometric Practice*. London. George Allen
- [24] NORDHAUS, W.D. (1989) *Alternative Approches to the Political Business Cycle*. *Brooking Papers on Economic Activity* n.2.
- [25] ORDERSHOOK, P. (1986) *Game Theory and Political Theory*. New York. Cambridge University
- [26] PARISI, A. e PASQUINO, G. (1977) Relazioni partiti-elettori e tipi di voto. In: *Continuità e mutamento elettorale in Italia*. A Parisi e G. Pasquino (a cura di). Bologna. Il Mulino.
- [27] PIZZORNO, A. (1993) *Le radici della politica assoluta*. Milano. Feltrinelli.
- [28] ROGOFF, K. e SIBERT, A. (1988) Elections and Macroeconomics Policy Cycle. *Review of Economic Studies* n.55, pp.1-16
- [29] SANTAGATA, W. (1995) *Economia, elezioni e interessi*. Bologna. Il Mulino
- [30] SHAPIRO, C. e STIGLITZ, J. (1984) Equilibrium unemployment as a worker discipline device, *American Economic Review* 74, pp.433-44
- [31] SHLEIFER, A. e VISHNY, R. (1994) Politicians and Firms, *Quartely Journal of Economics* 109, pp.996-1025.
- [32] SUZUKI, M. (1991) The Rationality of Economic Voting and the Macroeconomic Regime. *American Journal of Political Science* n.35, pp.624-642.

[33] TIROLE, J. (1994) The Internal Organization of Government, Oxford Economic Papers 46, pp.1-26