

CORSO DI SCIENZA DELLE FINANZE

Docente: Prof.ssa M. Bevolo

QUINTA PARTE
II SEMESTRE
A.A. 2011-2012

Realizzazione Riccardo Atzeri



U N I M C
scienze
politiche

La struttura territoriale del settore pubblico

La teoria dei governi locali



- Il settore pubblico è articolato in una pluralità di enti secondo un duplice criterio organizzativo
 - **criterio territoriale**
 - all'ente vengono attribuite una pluralità di funzioni sull'intero o su porzioni del territorio (Regioni, Province, Comuni)
 - **criterio funzionale**
 - all'ente è attribuita una sola funzione che esercita sull'intero territorio nazionale (es. sanità, scuola, previdenza...)

- **Modello centralista**

- gli enti decentrati svolgono un numero ridotto di funzioni
- il governo centrale esercita un ruolo esteso di funzioni
- assenza di autonomia finanziaria

- **Modello regionale**

- gli enti decentrati svolgono una pluralità di funzioni
- parziale autonomia finanziaria

- **Modello federale**

- enti decentrati come Stati autonomi
- la federazione per il perseguimento di obiettivi comuni
- piena autonomia finanziaria

I vantaggi della soluzione accentrata



- 1) **Eguaglianza** nell'offerta di beni e servizi pubblici
- 2) Migliore realizzazione dell'**equità** distributiva
 - * attenuazione degli squilibri territoriali
- 3) Maggiore **efficacia** degli interventi di stabilizzazione
- 4) Migliore **efficienza** nella struttura del sistema tributario

I vantaggi del decentramento



- **Motivazioni ideologiche**
 - principio di sussidiarietà
 - principio di responsabilizzazione
- **Motivazioni politiche**
 - favorisce la partecipazione politica
 - educa all'amministrazione del bene pubblico
- **Motivazioni organizzative**
 - efficienza favorita dalle dimensioni ridotte
 - opportunità di sperimentare soluzioni più vicine ai cittadini
- **Motivazioni economiche**
 - massimizza la soddisfazione delle preferenze individuali

Le problematiche affrontate dalla teoria del federalismo fiscale*



- 1) Attribuzione delle diverse funzioni dello Stato ai vari livelli di governo
- 2) Individuazione dei meccanismi allocativi a livello locale
 - * definizione dei beni e servizi pubblici da offrire su base locale
- 3) Scelta della dimensione ottimale dei livelli di governo
- 4) Definizioni delle fonti di finanziamento dei governi locali
 - * Federalismo fiscale: branca della scienza delle finanze che studia le funzioni dei diversi livelli di governo e le loro modalità di interrelazioni (Dates, 1999)

L'attribuzione delle funzioni ai diversi livelli di governo

- **Funzione di stabilizzazione**

- gestione della politica fiscale per il controllo del ciclo economico
- obiettivi: mantenimento del pieno impiego e della stabilità dei prezzi



al governo centrale

- **Funzione redistributiva**

- assistenza, previdenza, sanità... tassazione progressiva
- la gestione locale presenta notevoli limiti



migrazione interne di fasce di popolazione

- tuttavia l'offerta di beni e servizi genera sempre effetti redistributivi
- a livello locale => attività redistributiva sussidiaria



prevalentemente al governo centrale

L'attribuzione delle funzioni ai diversi livelli di governo (segue)

• Funzione allocativa

- distinzione fra:
 - beni pubblici puri
 - beni pubblici puri a livello locale

* beni pubblici puri

(difesa, giustizia, politica estera, sicurezza, grandi infrastrutture)



al governo centrale

* beni pubblici puri locali
(illuminazione, viabilità...)

1) assenza di rivalità

2) non escludibilità



solo a livello territoriale

* beni pubblici locali “misti”

(sono più numerosi: trasporti locali...)



Possibili forme di congestione

La funzione allocativa può esser svolta solo localmente

Caratteristiche dei beni e servizi offerti a livello decentrato

- La dimensione spaziale è la caratteristica essenziale dei beni pubblici locali
 - ambito territoriale su cui ricadono i benefici
- In relazione all'impatto spaziale si hanno tre categorie di beni pubblici locali
 - beni che producono benefici uguali per tutta l'area (illuminazione, fornitura idrica, nettezza urbana...) => servizi a rete
 - beni i cui benefici diminuiscono all'aumentare della distanza dal luogo di produzione (stazioni di polizia, vigili, parcheggi...) => servizi a punto
 - beni i cui benefici possono essere goduti solo nel luogo di produzione (scuole, ospedali...) => servizi a punto
- Il problema della congestione
 - i benefici si riducono all'aumentare degli usufruttori
 - il problema non sussiste solo con i beni pubblici puri

- Il teorema dimostra che un sistema decentrato consente un miglioramento paretiano rispetto ad un governo centralizzato
 - permette un miglior soddisfacimento delle preferenze
- le ipotesi del teorema
 - il governo centrale non differenzia l'offerta di beni pubblici a livello territoriale
 - le preferenze interne alle singole comunità sono omogenee, ma differiscono da una comunità all'altra
 - non sono presenti effetti di traboccamento fra giurisdizioni (principio di corrispondenza)
 - la produzione dei beni locali avviene a costi costanti

Il teorema di Oates

Le ipotesi



Le ipotesi:

- 1) si analizzano 3 comunità con la stessa popolazione
- 2) ogni comunità esprime preferenze diverse per la quantità di un servizio locale
- 3) $Q_{\text{domandata}_A} > Q_{\text{domandata}_B} > Q_{\text{domandata}_C}$

SOLUZIONE CENTRALIZZATA

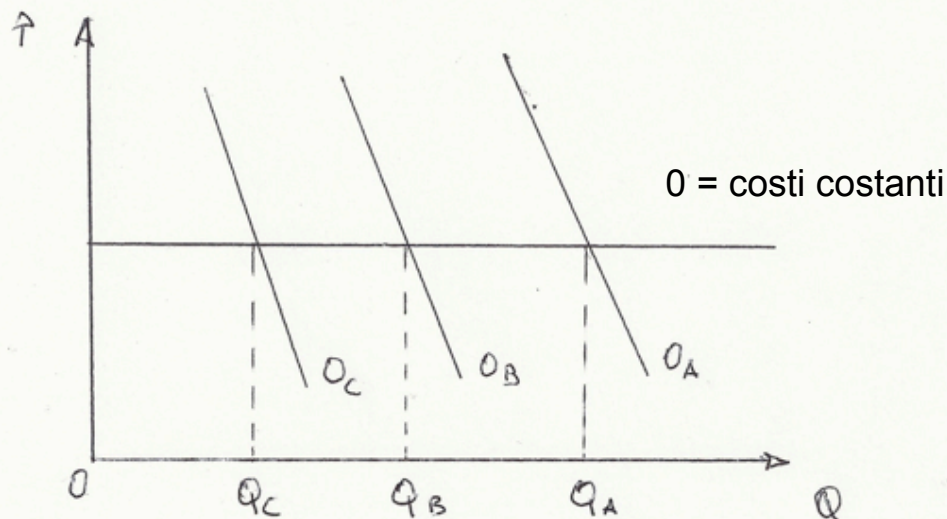
Lo Stato offre una quantità uniforme a tutti

Viene offerta la quantità Q_B (mediana nella distribuzione delle preferenze)

Le comunità A e C subiscono una perdita di benessere

SOLUZIONE DECENTRATA

Ogni comunità soddisfa la propria
preferenza $\Rightarrow$ massimizzazione benessere



- La soluzione non implica necessariamente che l'offerta sia omogenea nelle tre aree
 - l'offerta potrebbe essere differenziata, ma con maggiori costi organizzativi e diversa partecipazione ai costi
- Non è detto che la produzione avvenga a costi marginali costanti
 - costi decrescenti ed economie di scala rendono più efficiente la soluzione centralizzata
- eventuali effetti di traboccamento richiedono interventi correttivi, anche dal centro
- l'omogeneità delle preferenze all'interno di un'area è poco realistica
 - differenziazioni nelle preferenze rendono indeterminata la soluzione
 - la scelta più efficiente richiede un complicato calcolo di vantaggi e svantaggi

- In presenza di eterogeneità delle preferenze gli individui effettuano la loro scelta allocativa sulla base della migliore combinazione fra oneri fiscali e servizi offerti
- Le ipotesi del modello di Tiebout
 - **non esistono** fenomeni di **esternalità** e i benefici ricadono all'interno della giurisdizione
 - vi è perfetta **mobilità** della popolazione; i trasferimenti sono a costo zero
 - perfetta **informazione** circa i servizi e le imposte in ciascuna collettività
 - **costo** unitario dei beni e servizi pubblici **costante**
 - **tecnologie** che permettono l'adeguamento dei servizi al numero degli utenti
 - * se la popolazione raddoppia è possibile raddoppiare la quantità dei servizi

I cittadini votano con i piedi

- La quantità ottimale dei beni pubblici locali può essere fornita grazie al **voto con i piedi** (la mobilità della popolazione)
- I cittadini rivelano le loro preferenze per i servizi offerti mediante le migrazioni
- Il decentramento è in grado di annullare il fenomeno del *free rider*
 - spostandosi i cittadini rivelano le loro preferenze
- Si genera una concorrenza fra enti locali per attirare la popolazione
 - la concorrenza tra enti determina un livello efficiente di beni locali
 - la concorrenza tra enti è analoga alla concorrenza fra imprese che assicura un'efficiente offerta di beni privati

Le implicazioni distributive del modello di Tiebout



- Gli enti locali che offrono un livello efficiente di servizi/oneri fiscali attraggono popolazione
- Le conseguenze:
 - stratificazione della popolazione in base al reddito
 - le comunità “ricche” (domanda di beni pubblici = $f(Y)$) cercano di ostacolare l'ingresso dei poveri (a bassa capacità produttiva e ad elevati bisogni)



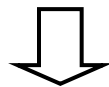
conflittualità sociale

- i limiti del modello di Tiebout:
 - * la concorrenza è limitata dal ristretto numero degli enti locali
 - * le risorse, diverse da area a area, influenzano il livello dei servizi e la struttura delle aliquote (squilibri territoriali)

La dimensione ottimale del livello di governo

Qualè la dimensione ottima di una giurisdizione?

- Si devono considerare due concetti di grandezza:
 - area geografica entro cui l'attività dell'ente locale esplica i suoi effetti
 - area geografica delimitata dai confini di giurisdizione
- Un'attività è svolta a livello efficiente se le due grandezze coincidono:
 - non esistono esternalità positive o negative
 - non esistono effetti di traboccamento



modello di ottima corrispondenza

Elementi che influenzano la dimensione dei livelli di governo



- Se non esiste perfetta corrispondenza gli effetti di traboccamento possono essere risolti con:

- l'internalizzazione delle esternalità

- * se area benefici $>$ area giurisdizionale



estensione della giurisdizione

- * se area benefici $<$ area giurisdizionale



**ridimensionamento della giurisdizione
(per ottimizzare le preferenze)**

- La dimensione ottima dell'area giurisdizionale è influenzata dalla esistenza di economie di scala

La teoria dei Club (Buchanan)



- Meccanismo efficiente per la fornitura di **beni pubblici misti**
 - beni escludibili
 - necessità di selezionare la domanda per evitare la congestione
- Le ipotesi del Club
 - il costo dell'esclusione dal "Club dei non soci" = 0
 - costo marginale di produzione = costante
 - costi e benefici sono suddivisi in modo uguale fra i soci
 - l'obiettivo è la massimizzazione dell'utilità dei soci
- Le decisioni da assumere sono due:
 - 1) la dimensione del Club (numero dei suoi soci)
 - 2) il livello di attività (livello di produzione dei servizi del Club)

La teoria dei Club (segue)



- Per quanto attiene il **numero dei soci** si ha:
 - ogni membro aggiuntivo porta un vantaggio (quota di partecipazione ai costi)
 - ogni membro aggiuntivo porta uno svantaggio (aumenta la congestione)



* la dimensione ottima dei soci è tale per cui:

beneficio marginale

=

costo marginale



riduzione costo *pro capite*
per l'ingresso di un nuovo socio

=

perdita marginale di benessere
per la congestione

La teoria dei Club (segue)



- Per quanto attiene il **livello di attività** si ha:

beneficio marginale

=

costo marginale



beneficio di un'unità di
servizio **decrescente**

=

costo di un'unità di
servizio **costante**

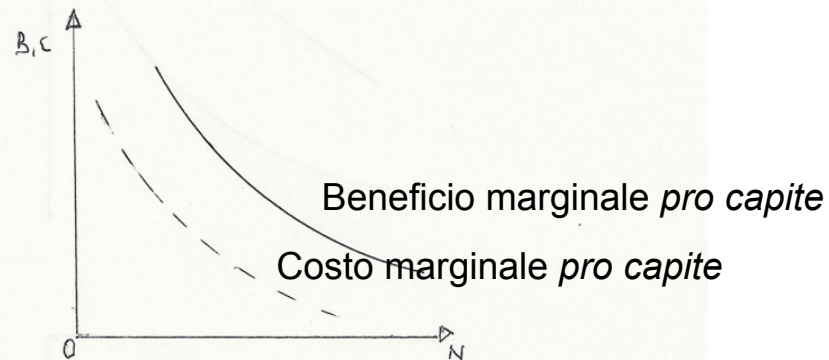
I due problemi (dimensioni e livello di attività)
si devono **risolvere congiuntamente**

Vantaggi e svantaggi dipendono sia dal
numero dei soci che dal livello di attività

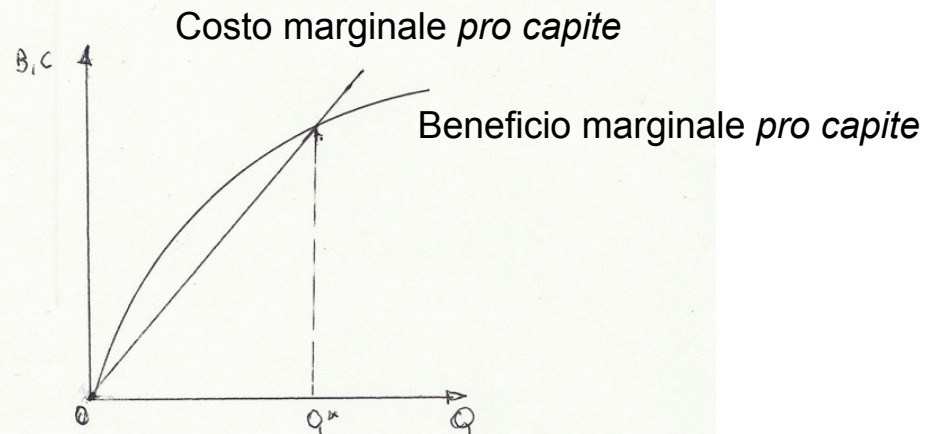
La teoria dei Club (segue)



N = numero dei soci



Q = livello di attività



- Il modello del Club è finalizzato ad analizzare le dimensioni e le funzioni degli enti locali
- Le dimensioni dell'ente locale e la quantità dei beni pubblici offerti dipendono:
 1. dalle preferenze per i beni pubblici
 2. dai costi di produzione dei beni offerti
 3. dai costi di congestione



- L'obiettivo del Club (ente locale) è quello di massimizzare il beneficio *pro capite* netto



$\text{beneficio } pro \text{ capite netto} = \text{beneficio } pro \text{ capite} - \text{costo } pro \text{ capite}$

- Il finanziamento degli enti decentrati può avvenire con:

1. TARIFFE / TASSE

- * per i beni pubblici divisibili
 - se arrecano benefici al solo richiedente:
è applicabile il principio della controprestazione => TARIFFA
 - se esplicano benefici collettivi:
è applicabile => TASSA

1. IMPOSTE

- * per i beni pubblici locali indivisibili
 - TRIBUTI PROPRI
(l'ente può determinare B.I. e aliquota)
 - SOVRAIMPOSTE
(l'ente aggiunge un'aliquota propria alla B.I. fissata dal governo centrale)
 - ADDIZIONALE
(aliquota locale commisurata al gettito di un'imposta nazionale)
 - COMPARTECIPAZIONE

1. TRASFERIMENTI

I criteri per definire le caratteristiche dell'imposizione locale



- I tributi locali devono essere ispirati alla logica del beneficio
- Le B.I. delle imposte locali devono essere poco mobili
 - questo criterio è volto a contrastare fenomeni eccessivi di concorrenza fiscale
- Le imposte locali non devono essere esportabili
 - cioè congeniate in modo da non far ricadere l'onere su residenti di altre comunità
- Le B.I. devono essere distribuite in modo uniforme sul territorio
 - ciò per garantire un livello omogeneo di servizi su tutta l'area

N.B. E' assai difficile nella realtà trovare tributi che soddisfino tutte le caratteristiche desiderabili

- Le imposte **sugli immobili** (terreni e fabbricati)
 - riflettono i criteri di non mobilità delle B.I.
(non esportabilità, di controprestazione)
 - sono le imposte che meglio si adattano ai requisiti teorici
- Le imposte **sui consumi**
 - riflettono il principio del beneficio
 - potrebbero violare il principio della “non esportabilità”
- Le imposte **sui prodotti energetici**
 - distribuzione uniforme
- Le imposte **sul valore aggiunto (I.V.A.)**
 - compartecipazione ai tributi erariali
- Le imposte **reali sulle attività produttive e professionali (I.R.A.P.)**
 - riflettono il principio del beneficio
- Al contrario, non sono comprese le imposte con spiccata finalità redistributiva (imposte progressive sul reddito, sulle società...)

Il finanziamento degli enti locali in Italia



• REGIONI

- I.R.A.P.
- tributi propri
 - ° discariche, tassa per il diritto allo studio
- sovraimposte, partecipazione
 - * addizionale I.R.P.E.F.
 - * compartecipazione I.V.A. (tra il 37% ed il 39%) per il fondo perequativo
- trasferimenti dallo Stato
 - * per il servizio sanitario

• COMUNI

- I.C.I.
- ADDIZIONALI I.R.P.E.F. (facoltative)
- TA.R.S.U.
- trasferimenti dallo Stato

I trasferimenti intergovernativi

Le motivazioni

- Evitare fenomeni di “concorrenza fiscale” tra governi locali
 - politiche di concorrenza fiscale aggressiva (basse aliquote) possono generare disavanzi di bilancio da ripianare con interventi dal centro
- Impedire che la bassa produttività dei governi decentrati provochi una dinamica eccessiva dei costi (effetto Baumol)
- Assicurare per ogni comunità locale un livello minimo di servizi in settori ritenuti meritevoli (es. servizi sanitari, istruzione...)
- Promuovere gli investimenti pubblici dei governi decentrati
 - i governi locali sono sottoposti a vincoli sulla capacità di indebitamento
- Correggere attraverso sussidi del governo centrale gli effetti di traboccamento

I trasferimenti intergovernativi

Le tipologie

- **Trasferimenti vincolati**

- l'ente erogatore specifica le finalità di utilizzo
- a loro volta si suddividono in:
 - * trasferimenti vincolati **compartecipati**
(per ogni € trasferito l'ente locale deve partecipare alla spesa)
 - * trasferimenti vincolati **compartecipati a stanziamento determinato**
(per fissare un tetto ai costi)
 - * trasferimenti vincolati **non partecipati**

- **Trasferimenti non vincolati**

- spendibili in piena autonomia dall'ente ricevente

- **Trasferimenti perequativi**

- erogati sulla base di indicatori quali:
il reddito *pro capite*, il tipo di territorio, le dimensioni e le caratteristiche della popolazione, il livello e la struttura economica

- **Trasferimenti vincolati**

- possono avere effetti distorsivi sulle preferenze dei cittadini di una comunità
- evidenziano un comportamento “paternalistico”
- incrementano i costi organizzativi

- **Trasferimenti non vincolati**

- possono determinare un uso improprio delle risorse
- il problema della responsabilizzazione

- **Trasferimenti perequativi**

- la determinazione del trasferimento perequativo è calcolata sulla base dello sforzo fiscale = $\text{gettito fiscale} / \text{capacità fiscale} \Rightarrow \text{base imponibile}$
- gli enti che applicano aliquote elevate ma che hanno un basso gettito perché le B.I. sono scarse, hanno diritto al trasferimento perequativo

La relazione fra livello dei trasferimenti ed ampiezza della spesa pubblica



• L'effetto carta moschicida

- studi empirici sugli effetti dei trasferimenti intergovernativi hanno evidenziato che i trasferimenti con vincolo di destinazione provocano una maggior spesa locale rispetto a quella generata da un pari incremento di reddito (*flypaper effect*)

* un € di trasferimento provoca un Δ spesa = 40 cent.

* un € di reddito privato provoca un Δ spesa = 10 cent.



in pratica il flusso del trasferimento si ferma dove arriva

Quali spiegazioni?

1. I cittadini non percepiscono il valore marginale dei trasferimenti
2. Il comportamento burocratico (modello di Niskanen)