

COORDINAMENTO E CONCORRENZA FISCALE NEI PROCESSI DI  
FEDERALISMO.

Una rassegna teorica e alcune considerazioni sul caso italiano

LISA GRAZZINI e ALESSANDRO PETRETTO

Università di Firenze

JEL CLASSIFICATION: H0 – H7

KEYWORDS: Tax competition – Fiscal federalism

# **COORDINAMENTO E CONCORRENZA FISCALE NEI PROCESSI DI FEDERALISMO**

## ***una rassegna teorica e alcune considerazioni sul caso italiano\****

***Lisa Grazzini e Alessandro Petretto***

Dipartimento di Scienze Economiche

Università di Firenze

[grazzini@cce.unifi.it](mailto:grazzini@cce.unifi.it)

[petretto@cce.unifi.it](mailto:petretto@cce.unifi.it)

---

### **Abstract**

This paper reviews some of the main economic explanations of horizontal and vertical fiscal competition within the framework of fiscal federalism models. Benefits and costs of such kinds of competition are briefly described, according to both normative approaches – based on the welfare maximisation paradigm – and positive approaches – based on the Political economy perspective. This survey also refers to the Italian context where there is a deep and controversial debate among politicians and scholars in Economics and Law on the recent constitutional reform which has changed the distribution of powers between central and local governments.

*JEL classification:* HO, H7.

*Keywords:* tax competition, fiscal federalism.

---

---

\* Questo lavoro è stato scritto nell'ambito del progetto MIUR "Territorialità e delocalizzazione del governo locale".

## INDICE

1. **Introduzione**
2. **Esternalità fiscali e i fondamenti della competizione fiscale orizzontale**
3. **Concorrenza fiscale e tassazione sul reddito da capitale: il modello standard**
4. **Concorrenza fiscale e teoria dell'ottima tassazione in economia aperta: alcune estensioni**
  - 4.1. *Concorrenza fiscale in presenza di tassazione sul reddito da capitale e da lavoro*
  - 4.2. *Concorrenza fiscale e imposizione indiretta*
  - 4.3. *Concorrenza fiscale e composizione della spesa pubblica*
  - 4.4. *Agglomerazione, integrazione e competizione fiscale*
5. **Concorrenza fiscale benefica e teoria della *Political Economy***
  - 5.1. *Vincolare governi inefficienti con la concorrenza fiscale?*
  - 5.2. *Credibilità dei governi e monitoraggio degli elettori*
  - 5.3. *Decentramento fiscale e disciplina dell'attività di rent-seeking*
  - 5.4. *Competizione e coordinamento fiscale in un contesto di Political Economy*
6. **Concorrenza fiscale di tipo verticale**
  - 6.1. *Leadership ed efficienza del sistema fiscale*
  - 6.2. *L'impatto dell'esternalità verticale sulla struttura fiscale di una federazione*
7. **L'interazione tra concorrenza fiscale orizzontale e verticale secondo forme alternative di *leadership***
  - 7.1 *L'interazione con governi benevolenti*
  - 7.2. ... e con governi *Leviatani*
8. **Modifiche costituzionali e teoria del coordinamento fiscale: l'accidentato processo di devoluzione e decentramento fiscale in Italia**
  - 8.1. *Decisioni fiscali costituzionali e post-costituzionali e leggi di coordinamento fiscale*
  - 8.2. *La struttura di finanziamento degli enti decentrati nel nuovo Titolo V e la teoria del coordinamento fiscale*
  - 8.3. *Coordinamento della finanza pubblica e della materia tributaria tra governo centrale ed autonomie e tra Regione ed enti del suo territorio*
  - 8.4. *Due casi emblematici di coordinamento fiscale imperfetto: la Delega sulla riforma fiscale e il "blocco" delle addizionali*
  - 8.5. *Coordinamento della finanza pubblica e Camera territoriale*

## Riferimenti bibliografici

## 1. Introduzione

La *concorrenza fiscale* è un fenomeno per certi aspetti fisiologico della liberalizzazione degli scambi e della mobilità dei fattori produttivi entro un'area economica integrata. I paesi, le regioni o gli enti locali (d'ora in poi *enti*) entrano in competizione per procurarsi vantaggi, come ad esempio accrescere il livello di benessere dei propri residenti e per perseguire tale fine possono, se consentito dalla legislazione, utilizzare anche la politica tributaria. In particolare, gli enti possono avere un incentivo a scegliere in modo strategico e non cooperativo le proprie variabili fiscali, come le aliquote o le basi imponibili su alcuni redditi dotati di elevata mobilità nello spazio [Petretto, 2002a, cap. 3]. Dalla scelta delle strategie da parte degli enti si creano così delle *esternalità fiscali*, ossia si realizza un'interdipendenza dovuta al fatto che il livello di benessere dei residenti di un ente è influenzato dalle scelte di politica fiscale degli altri e viceversa. Da tali interdipendenze può, ad esempio, risultare una generalizzata riduzione del livello delle aliquote di imposta sui fattori produttivi più mobili, in quanto ciascun ente può avere un incentivo a ridurre le proprie aliquote di imposta allo scopo di attrarre, all'interno dei propri confini, maggiori basi imponibili sulle quali tali aliquote insistono. Questo tipo di fenomeno può avere effetti sul benessere complessivo dei residenti dell'intera area, e spesso, a tali forme di competizione vengono attribuite inefficienze che si manifestano dal lato del bilancio, cioè in relazione al livello e alla composizione della spesa pubblica.

Tuttavia, la letteratura economica ha sottolineato come alla concorrenza fiscale possano essere associati anche aspetti positivi, come, ad esempio, la possibilità di porre in essere una disciplina che incentiva il controllo della spesa e limita le distorsioni associate a una pressione fiscale troppo elevata. Per questo motivo, negli ultimi tempi, sia l'OCSE che la Commissione europea hanno concentrato l'attenzione non sulla concorrenza fiscale in senso generale, quanto sulla più ristretta nozione di *competizione fiscale dannosa* (*harmful tax-competition*), a cui è possibile associare una perdita di benessere per la collettività generale. In termini di benessere nazionale, alcuni paesi possono infatti essere danneggiati dalla competizione fiscale così come altri possono invece trarne vantaggio. In questo caso, da un punto di vista teorico, si ha competizione fiscale dannosa quando le perdite in termini di benessere dei primi sono maggiori dei guadagni dei secondi, ossia quando si ha appunto una perdita di benessere per la collettività nel suo complesso [Keen 1999]. Al riguardo sono state anche individuate e proposte delle tecniche quantitative in grado di rivelare l'eventuale carattere perverso della competizione fiscale (riduzione eccessiva delle aliquote da parte di qualche ente membro dell'Unione).

Il tipo di *concorrenza fiscale*, a cui abbiamo fatto riferimento fino a ora, si definisce *orizzontale* in quanto si verifica tra enti dello stesso livello (stati, regioni, ecc.) che "pescano" su una base imponibile non fissa sul territorio. Tuttavia, nel caso di una federazione che si compone di un certo numero di regioni ed enti di livello inferiore, è possibile che si formi anche una *concorrenza fiscale verticale* tra diversi livelli gerarchici di governo - ad esempio federale e statale (regionale) - quando i diversi livelli "pescano" sulla stessa base imponibile, pur se fissa. Anche nel caso della competizione verticale, le variazioni delle variabili fiscali poste in essere dal livello superiore determinano delle esternalità fiscali non contemplate nelle decisioni fiscali dei livelli di governo inferiore, e viceversa. Tuttavia, mentre nel caso di *concorrenza orizzontale*, un aumento dell'imposizione fiscale di un ente aumenta la base imponibile disponibile per un altro, nel caso di *concorrenza verticale* le imposte introdotte da un

livello di governo generalmente diminuiscono la quota della base imponibile disponibile per gli altri livelli di governo.

In caso di tassazione sul reddito delle persone fisiche, ad esempio, un aumento dell'imposta federale, riducendo l'offerta di fattori produttivi, come lavoro e risparmio, in ciascun ente, diminuisce la base imponibile disponibile per i sistemi fiscali dei governi locali. Analogamente un aumento dell'imposizione in un singolo ente produce un simile, sebbene inferiore, effetto sulla base imponibile a disposizione del governo federale. Ma possono anche esservi movimenti nella stessa direzione: una variazione della base imponibile di un'imposta erariale modifica la base su cui le regioni acquisiscono compartecipazioni o possono applicare sovrimeste o addizionali vedendo così influenzato il proprio bilancio. In questa ottica, i recenti processi di federalismo fiscale, riconoscendo significativi margini di potestà tributaria e di autonomia a enti decentrati come regioni o municipalità hanno reso via via più rilevanti questo tipo di tematiche.

Il piano della rassegna è il seguente.<sup>1</sup> Nei prossimi due paragrafi, analizzeremo gli elementi che rendono possibile il fenomeno della competizione fiscale di tipo orizzontale, secondo il modello standard della letteratura economica, e verificheremo le conseguenze dell'abbandono di un contesto di coordinamento in uno stato federale. Nel paragrafo 4 daremo conto di alcune estensioni del modello base; mentre, nel paragrafo 5 considereremo la possibilità che dalla concorrenza fiscale, a differenza di quanto dichiarato dal *mainstream* della teoria, derivino conseguenze benefiche per il sistema economico. Nel paragrafo 6, introdurremo la competizione fiscale di tipo verticale nei diversi contesti analitici in cui si esercita la leadership del governo federale. Nel paragrafo 7, considereremo le interrelazioni fra i due tipi di competizione fiscale, verificando le circostanze in cui i due effetti si cumulino o si annullino. Infine, nel paragrafo 8, applicheremo le prescrizioni teoriche esposte in precedenza al controverso caso italiano di federalismo fiscale e devoluzione.

## **2. Esternalità fiscali e i fondamenti della competizione fiscale orizzontale**

Per analizzare i fenomeni in oggetto è opportuno partire dallo sviluppo dei termini di concorrenza, coordinamento e armonizzazione fiscale<sup>2</sup>.

Come abbiamo già detto, si ha *concorrenza fiscale* quando, in presenza di mobilità dei fattori produttivi e dei flussi di redditi soggetti a tassazione, gli *enti* di un'area economica integrata entrano in competizione, ad esempio per accrescere il livello del benessere dei propri residenti, utilizzando strategicamente la politica tributaria e in particolare il livello delle aliquote di imposta. Tra le politiche fiscali dei paesi si crea un'interdipendenza dovuta al fatto che il livello di benessere dei residenti di un paese è influenzato dalle scelte di politica fiscale degli altri paesi e viceversa. Per questo motivo, le autorità fiscali di ciascun ente hanno incentivo a comportarsi in modo non-cooperativo nei confronti delle autorità di altri enti che compongono la federazione.

Si ha, invece, *coordinamento fiscale* quando gli enti dell'area integrata non competono ma si accordano attraverso convenzioni – le leggi quadro di coordinamento fiscale - e l'istituzione di organismi di controllo, avendo come obiettivo il benessere complessivo dei residenti nell'intera federazione. Infine, con il termine *armonizzazione*

---

<sup>1</sup> La rassegna non analizza gli aspetti analitici e formali della concorrenza fiscale, per i quali rimandiamo a Petretto [2002a, cap.3].

<sup>2</sup> Vedi il contributo di rassegna di Wilson [1999]. I riferimenti bibliografici contenuti in questo saggio sono esaustivi della letteratura principale in tema di competizione fiscale fino alla data della sua pubblicazione. Pertanto, aggiungeremo solo quelli più recenti e direttamente utilizzati nel corso dell'esposizione. Per rassegne più recenti si veda anche Fuest, Huber e Mintz [2003] e Wilson e Wildasin [2004].

*fiscale* si intende il processo di avvicinamento delle legislazioni tributarie dei vari enti. Tale avvicinamento ha generalmente luogo attraverso una convergenza delle aliquote: una loro riduzione, negli enti laddove sono più elevate, e un loro aumento, laddove sono più basse. In senso più generale dovrebbe anche coinvolgere i meccanismi di determinazione delle basi imponibili e di accertamento dei debiti di imposta.

La *concorrenza fiscale* identifica una situazione che, con il linguaggio della teoria dei giochi, si definisce non-cooperativa e quindi si contrappone al *coordinamento fiscale* che, invece, individua un equilibrio cooperativo. Entrambe sono compatibili con l'*armonizzazione fiscale* in quanto possono fornire due forme alternative di possibile convergenza delle strutture tributarie dei paesi dell'unione.

Sempre con riferimento alla teoria dei giochi è in genere associato il risultato secondo cui una soluzione cooperativa (o *coordinata*) è superiore in termini di efficienza ad una soluzione non-cooperativa (*non-coordinata*). Il motivo fondamentale è che, in quest'ultima, i giocatori, nel formulare le proprie strategie, non tengono conto degli effetti indiretti delle loro azioni (delle esternalità, appunto) su tutti gli altri giocatori. Nel contesto qui considerato, i giocatori corrispondono ai governi dei vari enti mentre le strategie da essi impiegate sono in genere le aliquote di imposta. Come vedremo nei paragrafi successivi, i payoffs del gioco possono essere i livelli di benessere dei residenti, nel caso dell'approccio normativo, oppure quello dei governanti, nel caso dell'approccio positivo. Tuttavia, in entrambi i casi, la maggior parte dei modelli di competizione fiscale descrive l'interazione strategica tra gli enti come un gioco non-cooperativo, la cui soluzione è data da un equilibrio di Nash: date le aliquote di imposta scelte dagli altri, nessun ente può ottenere un risultato migliore scegliendo un'aliquota di imposta diversa da quella di equilibrio. Spesso, però, l'equilibrio di Nash corrisponde a una situazione Pareto inefficiente: esistono cioè situazioni alternative in cui si può migliorare il risultato di qualche ente senza peggiorare quello di qualcun altro.

Il passaggio da un equilibrio di Nash a una soluzione coordinata potrebbe permettere quindi a tutti gli enti o regioni di ottenere un risultato migliore. Può darsi, però, che per ottenere tale miglioramento siano necessari meccanismi di compensazione (*side payments*) tra regioni: alcune potrebbero, infatti, ottenere un risultato peggiore alla soluzione coordinata e dovrebbero di conseguenza essere compensate dalle regioni che invece migliorano la propria posizione. Un semplice esempio (tratto da Keen [1999]) può essere utile a illustrare meglio questo punto. Si consideri una federazione composta di soli due paesi, identici in tutto, eccetto che uno ha una popolazione maggiore dell'altro. Nel caso in cui entrambi i paesi si comportano in modo non-cooperativo, in equilibrio, il paese piccolo avrebbe un incentivo a fissare un'aliquota più bassa del paese grande, dato che il maggior gettito fiscale che otterrebbe attirando base imponibile dal paese grande più che compenserebbe la perdita di gettito che invece subirebbe al suo interno. In questo caso, il passaggio a una soluzione coordinata, corrispondente alla massimizzazione del benessere del cittadino rappresentativo dell'intera federazione, potrebbe comportare un risultato peggiore per il paese più piccolo che non potrebbe più sfruttare la capacità di attrarre base imponibile dall'estero (ossia esportare onere fiscale all'estero). In questo esempio molto stilizzato, il paese grande dovrebbe trovare il modo di compensare quello piccolo per convincerlo ad accettare una soluzione coordinata.

Dei risultati descritti fino a ora, si hanno noti esempi nella teoria delle finanze pubblica, a partire dalla questione dell'offerta ottimale di beni pubblici. La soluzione di first best identificata dalla nota condizione di Samuelson – uguaglianza della somma delle valutazioni marginali individuali e il costo marginale per ogni bene pubblico - può essere, a certe condizioni, conseguita come esito di una soluzione cooperativa: tale deve essere infatti concepito l'equilibrio di *Wicksell-Lindhal* che prevede perfetta informazione sulla disponibilità a pagare individuale per il bene pubblico e prezzi personalizzati (*no free-riding*). Invece, ammettendo la violazione della *incentive-*

*compatibility* di questa soluzione, emerge una soluzione non-cooperativa di fornitura privata del bene pubblico che applica strategie tipo *Nash-Cournot* che però danno luogo ad un esito inefficiente, come nel caso del noto Dilemma del Prigioniero. La condizione di equilibrio, per ciascun individuo, di eguaglianza tra la valutazione marginale e *prezzo di contribuzione* infatti conduce, in termini aggregati, ad una soluzione per cui la somma dei saggi marginali di sostituzione è superiore al costo marginale e quindi a un'offerta sub-ottimale del bene pubblico.

Altro riferimento fondamentale è Tiebout, con la sua classica teoria dei beni pubblici locali evocata nei manuali di economia pubblica, che possiamo dire fornisca anche una teoria dell'efficiente concorrenza fiscale.<sup>3</sup> L'idea è la seguente. Nell'ipotesi di individui perfettamente mobili, i governi dei vari paesi o regioni competono, offrendo imposte locali sufficientemente basse per coloro che decidono di risiedere all'interno dei propri confini, ma sufficienti a finanziare il livello desiderato di beni pubblici locali. In particolare, le imposte sono di tipo *lump sum* e uniformi tra gli individui, i quali decidono di risiedere nella regione che offre loro il «pacchetto» desiderato di imposte-beni pubblici locali. In altre parole, gli individui esprimono le loro preferenze in tema di imposte-beni pubblici locali muovendosi da una regione all'altra, ossia tramite il meccanismo del «*voting with your feet*». Per quanto riguarda poi le imposte, queste sono scelte in modo che l'imposta pagata da ciascun individuo sia uguale al costo marginale sostenuto dal governo per fornirgli il livello desiderato di bene pubblico locale. La natura *lump sum* delle imposte e il riferimento alla regola del costo marginale si traduce in una migrazione efficiente degli individui e quindi in un'allocazione efficiente delle risorse.

Il modello di Tiebout descrive però una situazione «ideale» fondata su alcune ipotesi semplificatrici, come la perfetta mobilità degli individui, la loro perfetta informazione circa i «pacchetti» offerti dai vari governi e un numero sufficientemente elevato di regioni. In particolare, quest'ultima ipotesi è cruciale, dato che con un numero molto elevato di enti, questi sono assunti *utility-takers*, cioè non in grado di alterare da soli il livello di utilità dei propri residenti, così come in concorrenza perfetta agenti presenti in numero elevato operano da *price-takers*. La similitudine spiega perché si può pervenire a un analogo risultato di efficienza, con riferimento all'equilibrio di Tiebout, dove con perfetta mobilità (senza costi) si raggiunge la condizione di equilibrio, sotto forma di eguaglianza dei livelli di utilità dei residenti [Wellish e Hulshorst 2000, Wellish 2000, cap. 2]<sup>4</sup>. In fondo, viene impiegato lo stesso genere di argomentazioni che conduce ad affermare come l'equilibrio di concorrenza perfetta - che perviene ad esiti uguali a quelli ottenibili con una decisione centralizzata da parte di un pianificatore onniscente - sia superiore in termini di efficienza ad un equilibrio oligopolistico (sia nella versione simultanea di Cournot, sia in quella dinamica alla Stackelberg<sup>5</sup>).

L'inefficienza della concorrenza fiscale deriva quindi da un qualche allontanamento dallo schema originario di Tiebout. Il più significativo di questi motivi di *departure* è costituito dalla non perfetta mobilità degli individui e dalle *esternalità interregionali*, secondo cui le azioni intraprese da qualche governo locale, tese ad aumentare il benessere dei propri residenti, conducono ad una perdita di benessere per i residenti degli altri stati. Di particolare significato, al riguardo, sono le *esternalità fiscali*, che nascono dagli effetti dell'azione pubblica di un ente sul bilancio pubblico di

<sup>3</sup> Vedi ad esempio Petretto [1998, cap. 2], Jha [1998, cap. 6] e Tresch [2002, cap. 29].

<sup>4</sup> Questo quadro stilizzato può essere esteso, in modo abbastanza agevole, fino ad immaginare imprese mobili (capitale) e non solo individui mobili (lavoro) e i beni offerti possono essere sia input per il settore produttivo che beni e servizi di consumo.

<sup>5</sup> E' invece noto come l'equilibrio oligopolistico alla Bertrand, in cui le imprese formulano strategie di prezzo, soddisfa, dato che perviene a prezzi pari ai costi marginali, le condizioni di efficienza paretiana, anche se è sottoposto a problemi di stabilità e permanenza delle imprese nel settore industriale.

altri. Se un ente, ad esempio, riduce la sua imposta sul reddito da capitale (fattore mobile), per acquisire maggiori investimenti al suo interno, ciò avviene a spese di altri enti, determinando una riduzione dei loro investimenti e quindi delle loro basi imponibili che provocheranno, a loro volta, una riduzione delle loro entrate fiscali. L'ente in oggetto ha dunque provocato un'*esternalità negativa* sugli altri; al contrario, un aumento dell'imposta sul reddito da capitale di un ente produce un'*esternalità positiva* sugli altri. Inoltre, dato che il governo che aumenta la sua aliquota, nel fare questo, non prende in considerazione tale effetto positivo, dal momento che è interessato soltanto al benessere dei propri residenti, l'aliquota scelta e il livello dei beni pubblici offerto sarà troppo basso. Ed è proprio questa semplice intuizione ad essere alla base della maggior parte della letteratura sulla *competizione fiscale dannosa*.

Nel seguito di questa presentazione, consideriamo altri due tipologie di esternalità analizzate in letteratura. La prima si crea quando almeno un paese è sufficientemente grande da influenzare la remunerazione dei fattori produttivi attraverso la scelta della propria politica fiscale. La seconda è stata invece esaminata nell'ambito della letteratura della *Political economy* ed è provocata dal fatto che i governanti possono scegliere le politiche fiscali, invece che sulla base del benessere dei residenti del proprio paese, sulla base del proprio interesse personale. Nei prossimi paragrafi vedremo come ciascuna di queste esternalità sia stata al centro di particolari filoni di ricerca e come l'analisi di ciascuna di esse abbia portato a conclusioni diverse circa i vantaggi e gli svantaggi della competizione fiscale orizzontale<sup>6</sup>.

### **3. Concorrenza fiscale e tassazione sul reddito da capitale: il modello standard**

Il modello standard fa riferimento ad un numero consistente di *enti* entro i quali imprese competitive producono un solo output usando, come fattori produttivi, il capitale (mobile) e il lavoro (fisso). Quest'ultimo è a offerta aggregata inelastica ed è fornito dai residenti di ciascun ente, anch'essi non mobili. I residenti hanno anche una dotazione di capitale e sono liberi di investirlo ovunque; la somma dei capitali di tutti gli stati dà l'offerta totale di capitale nella federazione, supposta costante. Una volta che l'investimento è effettuato e la produzione ha avuto luogo, l'output è venduto ai residenti come bene di consumo finale e al governo come bene intermedio da trasformare in bene pubblico. Nella versione semplificata del modello le questioni di carattere distributivo sono escluse, immaginando la figura del consumatore rappresentativo per ciascun ente<sup>7</sup>.

Il problema per il governo di ciascun ente è scegliere l'aliquota d'imposta in modo da massimizzare l'utilità dei residenti, sotto il vincolo che il gettito finanzi la spesa sostenuta per la produzione del bene pubblico. Si noti che l'aliquota di imposta in questo contesto rappresenta il cuneo posto tra il valore sociale di un'unità aggiuntiva di capitale, cioè la produttività marginale del capitale, e il costo di opportunità sociale della stessa unità, dal punto di vista dell'ente esaminato, cioè il tasso di rendimento netto. L'interazione strategica che si crea tra gli enti è modellata, come in un oligopolio di Cournot, tramite un gioco non-cooperativo e il concetto di equilibrio cui si fa riferimento è quello di *equilibrio di Nash*. Più in particolare il gioco è definito come segue. I giocatori sono rappresentati dai governi di ogni ente; le variabili strategiche a loro disposizione sono le aliquote di imposta sui redditi da capitale mentre il livello del bene pubblico si aggiusta in modo da soddisfare l'equilibrio di bilancio una volta che

---

<sup>6</sup> Un'analisi articolata e sistematica delle esternalità interregionali è in Gordon [1983]; vedi anche Dahlby [1996] e Oates [2001] per brevi rassegne su questo punto.

<sup>7</sup> I contributi pionieristici sul tema sono da considerarsi Zodrow e Mieszkowski [1986], Wilson [1986].

tutte le aliquote sono state scelte. Le funzioni obiettivo, in genere, sono rappresentate dal livello di benessere dei residenti di ciascun paese. In questo caso, l'economia è in equilibrio quando il governo di ciascun ente sceglie la propria variabile strategica in modo tale da massimizzare la sua funzione obiettivo, considerando date le strategie dei governi degli altri stati. Di conseguenza, un singolo ente sceglie la sua aliquota di imposta, considerando come fisse le aliquote degli altri stati.

Dalla soluzione del problema di massimo, deriva una condizione di ottima offerta del bene pubblico per la quale il beneficio marginale del bene pubblico eccede il suo costo marginale: la regola di Samuelson è dunque modificata, con la conseguenza di vedere ridotto il livello di bene pubblico offerto rispetto a quello considerato efficiente.

Infatti, ora, il beneficio marginale del bene pubblico  $G$ ,  $SMS_G$ , è dato dalla seguente espressione:

$$SMS_G = \frac{C'(G)}{1 - \tau\varepsilon} > C'(G),$$

in cui  $C'(G)$  è il costo marginale del bene pubblico,  $\tau$  è l'aliquota *ad valorem* sul capitale e  $\varepsilon > 0$  è l'elasticità, in valore assoluto, della domanda di capitale.

Quando ogni ente adotta il comportamento descritto, in equilibrio, le aliquote d'imposta e i livelli di bene pubblico offerti sono fissati a livelli troppo bassi: l'equilibrio raggiunto è quindi inefficiente. Infatti, data l'ipotesi di offerta di capitale inelastica a livello federale, un deflusso di capitale originato da un incremento della tassazione in un ente si traduce in un afflusso di capitale negli altri enti. In altre parole, l'aumento dell'aliquota di imposta in un ente ha un'esternalità positiva negli altri. Tuttavia, gli enti non considerano questi effetti di traboccamento, dato che sono interessati solo al benessere dei propri residenti, per cui fissano imposte e livelli di bene pubblico a livelli inefficienti (troppo bassi). Tutti gli enti dell'area considerata potrebbero ovviamente aumentare il beneficio dei propri residenti aumentando le aliquote d'imposta e il livello di bene pubblico offerto fino a quando si ha l'uguaglianza tra beneficio e costo marginale ma non sono indotti a farlo, in una situazione tipo *Dilemma del Prigioniero*. E ciò paradossalmente accade anche nel caso di regioni simmetriche (uguali in quanto a preferenze e tecnologia), che in equilibrio pervengono a scegliere lo stesso livello di aliquote: il temuto e congetturato deflusso di capitale, in effetti, non ha luogo perché non si realizzano differenziali d'imposta, ma gli enti offrono comunque livelli inefficienti di bene pubblico [Wellisch 2000, cap. 4].

Naturalmente, un equilibrio efficiente potrebbe essere ottenuto, realizzando così la regola di Samuelson, se lo stato fosse unitario anziché federale. E' utile osservare come, secondo questo modello semplificato con regioni simmetriche, un aumento della «quota di mercato» di un ente all'interno di una federazione di fatto corrisponda ad una maggiore cooperazione nelle decisioni dei singoli enti. Lo stato unitario è quindi il punto di arrivo di questo processo di sviluppo della cooperazione e del coordinamento e di conseguenza l'unico equilibrio efficiente richiede uguali aliquote di imposta e uguali livelli di bene pubblico offerto<sup>8</sup>. Analogamente un'offerta efficiente del bene pubblico si consegue se lo stesso livello di aliquote fosse imposto ex-ante a tutti come vincolo o se le frontiere venissero chiuse e impediti i deflussi di capitale, di modo che l'imposta diverrebbe, di fatto, una *lump sum tax*.

Questi scenari non sono ovviamente contemplabili in una struttura di tipo federale. Più interessanti sono, viceversa, i tentativi che la letteratura ha cercato di

<sup>8</sup> Invece, con regioni diverse nelle dimensioni, le piccole possono essere interessate alla competizione fiscale piuttosto che ad eguagliare le aliquote di imposta anche se ciò si traduce in una sotto-produzione inefficiente del bene pubblico [Bucovetsky 1991, Wilson 1991 e Wellisch 2000, pp. 71-73].

sviluppare al fine di individuare possibili politiche correttive che potessero restaurare l'efficienza. Ad esempio, alcuni autori hanno mostrato che è possibile restaurare l'efficienza attraverso dei sussidi e trasferimenti incrociati (*side payments*) tra gli enti, gestiti da un organismo a livello federale. I sussidi svolgono, quindi, una funzione correttiva e hanno il compito di compensare ogni ente che aumenta la sua aliquota d'imposta per l'esternalità positiva che crea a favore degli altri. Il sistema può prendere utilmente la forma di un complesso di *matching grant* in funzione crescente del livello dell'aliquota di imposta sul capitale fissato da ciascun ente [Wildasin 1989, DePater e Myers 1994 e Wellisch 2000, cap. 4]. Naturalmente, ciò richiede la presenza di un'istituzione federale in grado di disegnare e imporre questi sussidi che dipendono dalle caratteristiche di ciascun ente.

Il modello classico, analizzato fino a questo punto, è, tuttavia, molto semplificato e radicale nelle ipotesi: una serie di arricchimenti, pur nello stesso contesto teorico, possono, in effetti, ridimensionare il fenomeno di traboccamento da cui deriva l'inefficienza della concorrenza fiscale. Un caso interessante è quello che prevede la possibilità di esportare la tassazione su non residenti (per esempio proprietari di immobili nell'ente esaminato) attraverso la capitalizzazione dell'imposta (riduzione del valore). Un altro caso è quello che prevede enti abbastanza grandi da influenzare i tassi di rendimento netto di equilibrio. In questo caso, il tasso di rendimento netto prevalente nella federazione diviene funzione di tutte le aliquote di *equilibrio di Nash*. Se un ente aumenta la sua aliquota di una unità, il suo costo del capitale aumenta di meno di 1, dato che la variazione nel tasso di rendimento deve essere negativa per riequilibrare il mercato dei capitali. Di conseguenza, a seguito di questo aggiustamento, l'offerta di capitale è meno sensibile alle variazioni dell'aliquota di quanto non sia nel caso di piccole regioni competitive, in cui il tasso di rendimento è fisso, dal punto di vista di una singola regione o ente. Un aumento dell'aliquota di imposta in un ente provoca ancora un deflusso di capitale ma meno pronunciato, grazie alla capitalizzazione dell'imposta nel tasso netto di rendimento. Quindi il potere di mercato è, in questo contesto teorico, di fatto, benefico dal punto di vista del benessere dell'intera comunità, dato che diminuisce il costo marginale percepito dell'offerta del bene pubblico, stimolandone la produzione [Wellisch 2000, cap. 4].

In tal caso, infatti, il beneficio marginale del bene pubblico diviene:

$$SMS_G = \frac{C'(G)}{1 - \tau\varepsilon(1 + \Delta r)}$$

dove  $\Delta r < 0$  è la riduzione del tasso di rendimento netto del capitale necessaria a riequilibrare il mercato.

In altre parole, l'inefficienza che, pur in un contesto competitivo, nel modello con enti piccoli, derivava dall'esternalità fiscale, viene ridimensionata quando si considera un modello con enti grandi, pur in un contesto oligopolistico.

#### **4. Concorrenza fiscale e teoria dell'ottima tassazione in economia aperta: alcune estensioni**

Al modello standard di competizione fiscale, esposto in precedenza, la letteratura economica ha apportato molte estensioni, quasi tutte con riferimento all'applicazione della teoria dell'ottima imposta a un contesto internazionale. Di seguito cercheremo di dare un'idea sintetica di alcune di queste estensioni.

#### 4.1. Concorrenza fiscale in presenza di tassazione sul reddito da capitale e da lavoro

Il problema della concorrenza fiscale è analizzabile all'interno della logica dell'ottima tassazione su merci, rilevando come l'inefficienza non esisterebbe se i governi potessero utilizzare imposte a somma fissa non distorsive, indipendenti dalle decisioni, al margine, di consumo e di offerta di fattori. Nel modello base della concorrenza fiscale del precedente paragrafo, un'imposta sul reddito da lavoro agirebbe come un'imposta a somma fissa perché l'offerta di lavoro è a sua volta fissa e, in quanto tale, sarebbe sempre preferibile a un'imposta sul reddito da capitale che è invece supposto mobile. Di conseguenza, sarebbe ottimale non tassare il reddito da capitale e non sorgerebbe concorrenza fiscale.

L'esclusione, dal modello base, dell'imposta sul reddito da lavoro, al fine di analizzare i problemi di concorrenza fiscale originati da tassazione di fattori mobili, svolge una funzione quindi analoga all'ipotesi della *unfeasibility* della tassazione a somma fissa nel modello generale di ottima tassazione. Se vogliamo analizzare il problema della concorrenza fiscale in un contesto più generale dovremmo quindi verificare se, mantenendo la *unfeasibility* delle imposte a somma fissa, l'inefficienza della *tax competition*, messa in luce nel modello base, permane oppure no e, nel caso, come viene modificata quando esistono altre forme di tassazione distorsiva oltre a quella sul capitale mobile. Ad esempio, potremmo ammettere il lavoro parzialmente mobile e contemplare, accanto all'imposta sul reddito da capitale, anche un'imposta sul reddito da lavoro.

In questo contesto, l'analisi di strumenti alternativi di tassazione deve fare i conti con il risultato fondamentale della teoria dell'ottima tassazione in economia aperta secondo cui, se un governo, per soddisfare le proprie esigenze di gettito, può imporre un sistema di tassazione su merci, allora non deve utilizzare tassazioni che distorcano il commercio tra enti. In particolare, non deve impiegare forme di tassazione come quella contemplata nel modello base del precedente paragrafo, in cui ciascuna regione tassa solo il reddito da capitale percepito entro i propri confini [Gordon, 1986].

Questa prescrizione rappresenta essenzialmente un'estensione del basilare *teorema di Diamond e Mirrlees* ad un contesto di economia aperta. Questa importante proposizione stabilisce che il governo riesce a porre l'economia sulla frontiera dell'insieme delle possibilità della produzione aggregata, e quindi realizzare l'efficienza produttiva, se può applicare un sistema di imposte ottime su merci (beni di consumo e fattori produttivi). Il commercio internazionale, almeno per paesi o regioni non troppo grandi, può essere concepito come un altro settore produttivo, dove le esportazioni sono usate quali input per produrre, attraverso una tecnologia lineare, importazioni di beni di consumo da immettere nel mercato interno per soddisfare la domanda dei consumatori. In tal senso, è logico desumere che il *teorema di Diamond e Mirrlees* implicitamente richieda che la politica fiscale non distorca il commercio internazionale.

Ribadire la desiderabilità dell'efficienza produttiva e dell'efficienza nel commercio internazionale implica che, in assenza di potere monopolistico, non sono ammesse, da un lato, forme di tassazione sui prodotti intermedi e, dall'altro, forme di tariffazione o tassazione alla fonte che distorcano gli scambi tra paesi o regioni. Solo il *principio di residenza*<sup>9</sup> e quello di *destinazione*<sup>10</sup> sono compatibili con una struttura

<sup>9</sup> Si ricorda che, sulla base del *principio di residenza*, il reddito da capitale viene tassato esclusivamente nella regione in cui risiede l'investitore, indipendentemente dal paese in cui tale reddito è prodotto; mentre sulla base del *principio della fonte*, il reddito è tassato esclusivamente nella regione in cui è prodotto, indipendentemente dalla regione di residenza dell'investitore [Petretto 2002a, p. 50].

<sup>10</sup> Sulla base del *principio di destinazione*, la tassazione delle merci avviene esclusivamente nella regione in cui queste sono consumate, mentre sulla base del *principio di origine* le merci sono tassate esclusivamente nella regione in cui sono prodotte [Petretto, 2002a, p. 64].

ottimale di tassazione, e questo implica che i prezzi alla produzione e quindi i prezzi internazionali non vengono alterati dalla struttura di tassazione.

In una serie di modelli, in effetti, si dimostra che la disponibilità ad applicare il principio di residenza elimina il problema dell'inefficienza della concorrenza fiscale. Tuttavia, l'applicazione di questo principio alla tassazione dei redditi da capitale, ovunque investiti, richiede costi amministrativi molto elevati per cui l'analisi della concorrenza fiscale è generalmente condotta nell'ipotesi di impossibilità di applicazione di tale principio o, comunque, in presenza di vincoli molto stringenti. Ancora una volta dunque la concorrenza fiscale è eliminata con una ipotesi assimilabile alla tassazione a somma fissa.

L'impossibilità di sottoporre a tassazione i redditi da capitale in base al principio di residenza, non giustifica però l'applicazione di imposte sul reddito da capitale alla fonte. Il gettito può infatti essere conseguito tassando il solo reddito da lavoro, anche se così si distorcono le scelte lavoro-tempo libero. Il motivo è sempre legato alla maggiore elasticità dell'offerta del capitale rispetto a quella dell'offerta di lavoro. Solo nel caso in cui gli enti siano sufficientemente grandi da influire sul livello del tasso netto di rendimento, un sistema di tassazione ottimale per un singolo ente contempla anche la tassazione alla fonte dei redditi da capitale.

In entrambi i casi (enti piccoli o grandi), però, l'effetto dell'imposta sul reddito da lavoro è quello tipico della concorrenza fiscale inefficiente (sottodimensionamento dell'offerta di beni pubblici in equilibrio), anche se il meccanismo di trasmissione è più complesso. Si dimostra [Bucovetsky e Wilson 1991] che se un ente aumenta l'imposta sul reddito da lavoro per finanziare un aumento di beni pubblici, processi di sostituzione tra i fattori produttivi nella produzione nei vari stati e la mobilità del capitale possono generare un'esternalità positiva in conseguenza della manovra fiscale, che segnala un livello di tassazione e quindi di bene pubblico troppo bassi. Tutti potrebbero essere avvantaggiati dalla decisione di un'autorità centrale che obbligasse tutti gli stati ad aumentare entrambi.

In conclusione, la concorrenza per attrarre capitali può indurre ad un livello inefficiente di tassazione anche se gli strumenti fiscali disponibili per il governo si estendono oltre la tassazione del reddito da capitale alla fonte.

#### 4.2. Concorrenza fiscale e imposizione indiretta

La concorrenza fiscale può verificarsi non solo con riferimento alla tassazione internazionale del capitale ma anche alla tassazione internazionale delle merci, come con imposte indirette, su consumi o trasferimenti. In uno dei modelli più noti, dovuto a Mintz e Tulkens [1986], questo tipo di concorrenza si forma quando tra due enti confinanti ha luogo il fenomeno degli acquisti *cross-border*. Ciascun ente ha un numero fisso di individui identici, la cui utilità dipende positivamente dal consumo di un bene privato e di un bene pubblico e negativamente dall'offerta di lavoro. La produzione del bene pubblico è finanziata da un'imposta sul consumo acquisita in base al *principio di origine*, secondo cui il governo impone un'imposta uniforme sulla produzione delle imprese locali, indipendentemente dal luogo dove questo bene è poi consumato. Pertanto, i residenti in una regione possono eludere l'imposta sopportando i costi di trasporto per passare il confine e acquistare il bene nella regione confinante, gli acquisti *cross-border* appunto<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Con il *principio di destinazione*, in pratica, ciascun ente è in grado di tassare i consumi dei propri residenti indipendentemente dal fatto che questi consumino beni di produzione locale o estera. In questo caso però sono necessari dei controlli alla frontiera, perché le esportazioni sono esonerate dall'imposta che invece si applica alle imprese. In questa circostanza i residenti non possono eludere le imposte attraversando il confine, tuttavia gli aggiustamenti alla frontiera sono difficili oltre che contraddittori con

Il contributo di Mintz e Tulkens [1986], a differenza dei modelli di competizione fiscale sul capitale, individua una serie di circostanze in cui la concorrenza fiscale sull'imposizione indiretta è efficiente [vedi anche de Combrugghe e Tulkens 1990]. Ma il motivo di questo risultato risiede essenzialmente nell'elevatezza dei costi di trasporto che disincentiva gli acquisti *cross-border*. In questi casi, non esiste alcuna delle esternalità tra enti precedentemente descritte, per cui di fatto non si tratta neanche di un caso di concorrenza fiscale dal momento che gli enti non competono sulla base imponibile.

La concorrenza fiscale invece emerge quando le differenze nelle aliquote sono sufficientemente elevate da più che compensare i costi di trasporto, così che, in equilibrio, gli enti con aliquote basse «esportano», per così dire, il bene ai compratori *cross-border* provenienti dai paesi ad aliquota alta. In questo caso, un aumento dell'aliquota negli enti già ad aliquota alta (*high-tax*) fa aumentare il volume degli acquisti fatti dai residenti di questi enti negli enti *low-tax*, aumentando così la base imponibile in questi ultimi. Questo tipo di variazione della base imponibile prende il nome di «*public consumption effect*» e rappresenta, come nel modello base di concorrenza fiscale, un'esternalità positiva secondo cui l'aliquota degli enti *high-tax* è posta ad un livello inefficiente in quanto troppo basso per finanziare un adeguato livello del bene pubblico. Meno chiaro è invece il caso dell'ente con aliquote più basse. Haufler [1998] mostra che non necessariamente i residenti dell'ente con aliquota alta aumentano il loro benessere se l'ente con aliquota bassa aumenta la sua aliquota. Infatti, in questo caso, si crea un'esternalità positiva dovuta alla diminuzione degli acquisti *cross-border*, ma anche un'esternalità negativa dovuta al fatto che ora residenti dell'ente con aliquota alta pagano un prezzo maggiore per il bene privato, «*private consumption effect*». Di conseguenza non è possibile affermare che, in equilibrio, entrambi i tipi di ente impongono livelli di imposta troppo bassi a causa della concorrenza fiscale. Ciò che si ricava è solo che la regione con aliquota più alta fissa un'aliquota troppo bassa; un risultato che non conferma quello ricavato per la concorrenza nella tassazione dei redditi da capitale.

#### 4.3. Concorrenza fiscale e composizione della spesa pubblica

Come abbiamo visto, la gran parte della letteratura sulla competizione fiscale fra giurisdizione indipendenti si è concentrata sulla questione se, in assenza di coordinamento, le aliquote di imposta sul reddito da capitale mobile non siano poste ad un livello troppo basso, insufficiente a finanziare un *livello* della spesa pubblica efficiente. Keen e Marchand [1997] dimostrano invece che, in equilibrio non-cooperativo, è possibile che la concorrenza fiscale determini *anche* una *composizione* della spesa pubblica inefficiente, nel senso che si viene a stabilire una sistematica distorsione a favore di una categoria specifica di beni pubblici.

A tal fine i due autori incorporano nel tradizionale modello di *fiscal competition* una distinzione tra due tipologie di beni pubblici. Da un lato, vi è un bene pubblico denotato con  $G$  che entra nella funzione di utilità del cittadino rappresentativo come consumo collettivo. Questo corrisponde a beni pubblici, come le *recreational facilities* o i servizi sociali, oppure può essere pensato anche come un beneficio assistenziale di tipo redistributivo. Un altro bene pubblico, denotato con  $P$ , entra nel processo produttivo del sistema di imprese della regione rappresentato dalla funzione di produzione aggregata. In questo contesto, il secondo bene pubblico corrisponde, ad

---

l'idea stessa di unione economica e di integrazione di sistemi economici. Quest'ultima spinge dunque nella direzione dell'applicazione del *principio di origine*, per quanto, come abbiamo visto, inefficiente.

esempio, a infrastrutture di trasporto e di comunicazione che influenzano, direttamente o indirettamente, l'attività di tutte le imprese in una regione.

Essendo il capitale mobile tra gli enti emerge un incentivo alla concorrenza fiscale tra loro; in effetti nel modello di Keen e Marchand il risultato di inefficienza relativo alla tassazione troppo bassa del capitale è confermato. Ma è nell'uso della spesa pubblica che i due autori concentrano la loro analisi, pervenendo alla conclusione che, sotto condizioni piuttosto deboli, partendo da un equilibrio non-cooperativo, il benessere può essere aumentato tramite un «ribilanciamento» della spesa pubblica - ad aliquote di imposta costanti - dalla fornitura di  $P$  verso la fornitura di  $G$ . Il principale risultato della loro analisi sarebbe dunque che la concorrenza fiscale induce ad una produzione in eccesso di input pubblici utili al sistema delle imprese a danno di beni pubblici che conferiscono benefici direttamente ai consumatori, come ad esempio i servizi sociali: troppi aeroporti e autostrade dunque e poche biblioteche o parchi.

Tale inefficienza nella composizione della spesa pubblica emerge in conseguenza di una serie di esternalità negative che si manifestano quando una regione accresce unilateralmente la sua offerta di input pubblici per attrarre le imprese. Infatti, mentre per quanto riguarda  $G$  non si manifestano effetti esterni, questi emergono in caso di un aumento unilaterale di  $P$ . In primo luogo, si ha un afflusso di capitale nella regione in oggetto e, corrispondentemente, una riduzione di capitale (fisso a livello aggregato) nelle altre regioni. Un aumento di  $P$  ha però anche effetti sulla produttività marginale del lavoro e quindi sul salario e l'offerta di lavoro che possono mitigare gli effetti diretti. Ma Keen e Marchand dimostrano che, in ogni caso, si origina un deflusso di capitale dagli altri enti che ha effetti di benessere negativi in questi.

Il risultato di inefficienza nella composizione della spesa pubblica implica una fondamentale indicazione di *policy*: esiste cioè uno spazio per disegnare forme di coordinamento nell'area economia integrata cui partecipano le giurisdizioni o gli enti, non solo sul livello delle aliquote di imposta ma anche sulla struttura della spesa pubblica<sup>12</sup>.

#### 4.4. Agglomerazione, integrazione e competizione fiscale

Un recente filone di ricerca [Kind *et al.* 2000, Ludema e Wooton 2000, Baldwin e Krugman 2004] ha investigato il tema della concorrenza fiscale orizzontale all'interno del contesto della moderna teoria dell'*Economic Geography*, che, come è noto, analizza la tendenza delle attività industriali a concentrarsi in particolari regioni, in relazione a forze endogene di agglomerazione e al livello dei costi di trasporto in senso lato [Fujita *et al.* 1999, Baldwin *et al.* 2003].

Questi modelli conducono al risultato secondo cui la competizione fiscale non necessariamente perviene ad una equalizzazione della tassazione sul capitale tra le regioni. Tutte le attività manifatturiere sviluppate e innovative si concentrano nella regione "core" lasciando alla regione "periphery" solo le attività agricole e i settori maturi. I vantaggi dell'agglomerazione quindi consentono alla prima regione di mantenere le aliquote di imposta sul capitale al disopra di quella della seconda. La novità di tale approccio alla competizione fiscale risiede nel fatto che l'integrazione

---

<sup>12</sup> Matsumoto [2001] ha mostrato come il risultato di Keen e Marchand [1997] dipenda in modo cruciale dall'ipotesi di immobilità del fattore lavoro; con lavoro e capitale entrambi mobili il risultato può essere contraddetto. L'autore identifica anche il caso in cui la tassazione, se pur non distorcendo la composizione della spesa pubblica, continua a distorcerne il livello come nel modello standard.

economica è spiegata non solo in termini di mobilità dei fattori produttivi, come nei modelli standard, ma anche in termini di riduzione dei costi di trasporto.

In particolare, Baldwin e Krugman [2004] descrivono un gioco di Stackelberg in cui la regione “core” ha il vantaggio della prima mossa e mostrano come, in tale contesto teorico, una riduzione dei costi di trasporto conduce ad aliquote più elevate, entro l’intervallo in cui queste riduzioni di costo aumentano le forze dell’agglomerazione. In altre parole, quanto più quest’ultima è dettata da condizioni tecnologiche sui costi di trasporto (ad esempio, il livello delle infrastrutture materiali e immateriali) quanto meno le aliquote vengono utilizzate per attrarre le attività manifatturiere. Gli autori mostrano anche che una politica tendente a stabilire un “tax floor” nella federazione aumenterebbe il benessere in entrambe le regioni.

## **5. Concorrenza fiscale benefica e teoria della Political Economy**

Vi sono molte elaborazioni teoriche che mostrano come l’allontanamento dal paradigma di Tiebout, tramite lo sviluppo di esternalità fiscali e quindi di concorrenza fiscale, invece di determinare una perdita di benessere come indica il modello base, possa generare un aumento di benessere collettivo. Tra tutti i filoni che considerano questa prospettiva un ruolo particolare è svolto da quelli che si rifanno alla teoria della *Political Economy*<sup>13</sup>.

### **5.1. Vincolare governi inefficienti con la concorrenza fiscale?**

In questa categoria variegata di modelli, si trovano le posizioni di chi sostiene che la concorrenza fiscale è benefica perché altrimenti le dimensioni del settore pubblico tenderebbero ad essere eccessive e quindi l’inefficienza si manifesterebbe con un eccesso di tassazione [Brennan e Buchanan 1977, 1980]. In particolare, questi contributi enfatizzano il ruolo di Leviatano dei governi locali che sono appunto interessati alla massimizzazione del loro budget pubblico, solo in parte mitigati dal desiderio della rielezione che spinge nella direzione di una maggiore «benevolenza» e quindi a non eccedere, oltre l’efficienza, nel livello della tassazione [Edwards e Keen 1996, Lockwood 2001].

In questa ottica, Wellisch [2000, pp. 74-77] mostra come un governo Leviatano - interessato a orientare risorse verso una spesa pubblica improduttiva, perseguendo la massimizzazione della componente di spesa pubblica che favorisce solo i politici - tenda a modificare il suo comportamento in relazione alla competizione fiscale, a seconda degli strumenti fiscali disponibili. Se ha a disposizione una forma di tassazione non-distorsiva sui fattori fissi (ad esempio la terra) concentra, come un governo benevolente, la tassazione su questa e pone uguale a zero l’aliquota sul capitale mobile. In tal caso, la concorrenza fiscale non è *beneficial* se pur in presenza di spesa pubblica improduttiva. Lo diventa, invece, se non è disponibile una tassazione non-distorsiva, dato che gli enti possono essere positivamente indotti dalla competizione tra loro a ridurre la spesa improduttiva e le aliquote di imposta sul capitale mobile, come indicato da Edwards e Keen [1996].

Ad una conclusione analoga perviene Eggert [2001] che dimostra come l’efficienza di un governo *self-interest* nella scelta della struttura di tassazione dipenda in generale dal set di strumenti disponibili, per cui l’efficienza relativa della competizione *versus* coordinamento va accertata caso per caso. In particolare, quando

---

<sup>13</sup> Per una sistematica trattazione di questa teoria vedi Persson e Tabellini [2000]

è disponibile una tassazione sul reddito da capitale, che avviene sulla base del principio di residenza, la competizione fiscale non è *beneficial* neppure in caso di governo che indulge in spese improduttive.

I risultati conseguiti da Wellisch e Eggert mostrano la validità, in tale contesto, di un principio generale, tipico del Second Best (tassazione non-distorsiva *unfeasible*): invece di avere, in assenza di competizione fiscale, un'unica «grande» distorsione (la spesa pubblica improduttiva) è preferibile avere, tramite la competizione fiscale, più distorsioni se queste sono «piccole» (la spesa improduttiva e la tassazione sul capitale mobile, entrambe più contenute).

## 5.2. Credibilità dei governi e monitoraggio degli elettori

Secondo un approccio diverso, la concorrenza fiscale ha poi il merito di rendere *credibile l'impegno* dei governi, nei confronti dei loro elettori, a non porre aliquote troppo elevate sui redditi da capitale [Kehoe 1989]. Problemi di *commitment* si hanno anche nei confronti delle imprese che investono in capacità produttiva in determinate regioni. In assenza di concorrenza fiscale, un governo locale può essere indotto, non appena sia riuscito ad attrarre l'investimento, a rialzare il livello delle aliquote, fidando nella impossibilità per l'impresa di riallocare il suo investimento. L'impresa può anticipare tale strategia del governo non investendo in tale regione. La concorrenza fiscale può in questo caso consentire all'impresa di investire e, poi, uscire se la differenza di aliquote compensa i costi della riallocazione dell'attività produttiva.

Altri autori ancora inseriscono in modo esplicito il ruolo degli elettori, distinguendo le politiche che sono più direttamente sotto il loro controllo o il controllo dei loro rappresentanti, da altre invece modellate da una burocrazia indipendente e discrezionale. La concorrenza fiscale può in certe circostanze sostituire il monitoraggio degli elettori su questa seconda categoria di strumenti fiscali, imponendo budget rigidi alla burocrazia amministrativa. La congettura è avvalorata dalla teoria del *soft budget constraint* che vede nella concorrenza fra istituzioni locali nell'acquisire gli investimenti esteri, soprattutto nei paesi in transizione dal socialismo, la possibilità di ristabilire vincoli di bilancio meno soffici [Kornai, Maskin e Roland, 2003].

Nell'ambito di questo approccio, l'importante contributo di Persson e Tabellini [1992] si distingue perché mostra come l'interdipendenza economica tra enti, insieme al meccanismo elettorale in base al quale sono scelte le politiche fiscali, può condurre a un livello delle aliquote delle imposte sul reddito da capitale che non è così basso come previsto nei modelli di competizione fiscale di cui abbiamo detto sopra<sup>14</sup>. In particolare, quello che questi autori sostengono è che la tendenza, a livello federale, ad adottare aliquote fiscali sempre più basse può essere in parte compensata dal comportamento di voto degli elettori, all'interno di ciascuna regione. In particolare, accade che, in un equilibrio simmetrico, gli elettori mediani di due enti – decisivi in virtù del teorema omonimo - eleggeranno due legislatori con una dotazione di capitale inferiore alla loro - con preferenze politiche spostate più a sinistra rispetto alla mediana della distribuzione - per questo motivo, le aliquote sul capitale saranno più elevate di quanto non accadrebbe se il meccanismo di voto non fosse tenuto in considerazione. In un certo senso, Persson e Tabellini mostrano come il meccanismo politico sottostante le decisioni pubbliche possa in parte ridurre gli effetti distorsivi della competizione fiscale.

---

<sup>14</sup> Sulla struttura generale di tale modello di interazione tra elettori e governanti vedi Persson e Tabellini [2000].

### 5.3. Decentramento fiscale e disciplina dell'attività di rent-seeking

Un problema che, per certi aspetti, è opposto al precedente è analizzato da Sato [2003] che mostra invece come un maggiore decentramento fiscale (sia dal lato delle entrate che della spesa), e quindi una più forte competizione fiscale, possa servire a ridurre gli effetti distorsivi dell'attività di rent-seeking svolta da gruppi di pressione. In particolare, Sato considera un'economia dove sono presenti due tipi di distorsione: una a carattere economico, dovuta alla presenza di concorrenza fiscale, e l'altra a carattere politico, dovuta alla presenza di una competizione tra gruppi di pressione che hanno come obiettivo la manipolazione delle decisioni pubbliche nel proprio interesse. Entrambi i tipi di competizione sono originati da comportamenti non cooperativi che introducono perdite di benessere e/o una inefficiente allocazione delle risorse. E' tuttavia importante sottolineare che il risultato a cui perviene Sato è ottenuto ipotizzando che un maggior decentramento fiscale sia in grado di ridurre gli incentivi dei gruppi di pressione a svolgere attività di rent-seeking, poiché una maggiore competizione fiscale dovrebbe diminuire i benefici attesi dalla stessa attività di rent-seeking<sup>15</sup>. In questo contesto, è possibile individuare sotto quali condizioni i benefici, in termini di riduzione dell'attività di rent-seeking, dovuti a un maggior decentramento fiscale più che compensano i costi connessi a una maggiore competizione fiscale.<sup>16</sup>

Un risultato che va nella stessa direzione del precedente è quello ottenuto da Besley e Smart [2001]. In un modello dove vi sono due tipi di policy makers – benevolenti e Leviatani – e dove gli elettori, a causa di problemi di informazione asimmetrica, non sono in grado di distinguere gli uni dagli altri, Besley e Smart mostrano che la presenza di competizione fiscale può aumentare il benessere dei cittadini. In particolare, il processo politico è modellato come un meccanismo che ha una duplice funzione: da un lato, è parzialmente in grado di svolgere una funzione di selezione (cioè permettere agli elettori di distinguere i candidati benevolenti da quelli Leviatani), e dall'altro lato, svolge una funzione di disciplina nel limitare l'attività di rent-seeking attraverso gli incentivi alla rielezione (cioè i candidati Leviatani possono essere indotti a fingersi benevolenti, riducendo così la propria attività di rent-seeking allo scopo di aumentare le probabilità di rielezione). In questo contesto, la competizione fiscale può essere benefica quando induce i policy makers Leviatani ad aumentare la propria attività di rent-seeking, rivelando così più informazioni agli elettori circa la propria vera natura, cioè migliorando il processo di selezione. Da notare poi, che questa eventualità è più probabile che si verifichi quando il numero dei policy makers benevolenti è sufficientemente elevato. Diversamente dalle predizioni del modello standard, Besley e Smart concludono che la competizione fiscale può essere in grado di aumentare il benessere degli elettori quando si è in presenza di un numero elevato

---

<sup>15</sup> Al contrario, Tanzi [1995] ritiene che, soprattutto nei paesi in via di sviluppo, siano proprio i policy makers a livello locale ad essere più vulnerabili rispetto all'attività di rent-seeking, in quanto più "vicini" alle richieste dei residenti. Questa posizione sembra essere in linea anche con quanto sostenuto nell'ambito della teoria relativa alla formazione dei gruppi di pressione: gruppi di pressione di piccole dimensioni sarebbero più facilmente organizzabili rispetto a quelli di grandi dimensioni [Becker 1983].

<sup>16</sup> Anche Haufler [1997] analizza come i risultati del modello standard di competizione fiscale possono variare quando i policy makers scelgono le politiche fiscali tenendo in considerazione non solo i costi connessi alla tassazione del capitale in un contesto di elevata mobilità di questo fattore produttivo, ma anche gli effetti redistributivi che interessano due gruppi di pressione (i lavoratori e i capitalisti). Mentre il primo aspetto produce gli stessi effetti sia che la regione o paese in questione importi capitale sia che lo esporti, il secondo aspetto produce effetti diversi nei due casi. Haufler mostra che mentre la regione che importa capitale avrà sempre un incentivo a ridurre le proprie aliquote di imposta, la regione che esporta capitale può avere invece un incentivo ad aumentare la tassazione del capitale quando la resistenza politica a cambiamenti nella distribuzione del reddito indotti dalle forze di mercato è sufficientemente elevata.

di legislatori benevolenti, questo anche se l'attività di rent-seeking dei legislatori Leviatani aumenta.

#### 5.4. *Competizione e coordinamento fiscale in un contesto di Political Economy*

I possibili effetti benefici della competizione fiscale sono stati messi in evidenza anche nell'ambito di un altro filone di ricerca che, utilizzando sempre un approccio di *Political Economy*, ha avuto come obiettivo principale quello di confrontare gli effetti della competizione fiscale con quelli del coordinamento fiscale. Come abbiamo visto, nell'ambito dell'approccio standard, il coordinamento fiscale è infatti una delle soluzioni che più spesso viene suggerita come rimedio agli effetti dannosi della concorrenza fiscale. A questo proposito, è importante notare che in letteratura sono state analizzate diverse forme di coordinamento fiscale. Ad esempio, Fuest e Huber [2001a] considerano il caso in cui il coordinamento fiscale consista in un accordo che prevede un piccolo aumento nelle aliquote di imposta sul capitale di tutti gli enti<sup>17</sup>. In questo contesto, è possibile mostrare che una tale forma di coordinamento fiscale diminuisce il benessere dei cittadini quando è, di dimensioni ridotte, sia l'eccesso di pressione marginale di un'imposta sul fattore lavoro che il rapporto tra il valore mediano e quello medio del reddito da lavoro<sup>18</sup>.

Grazzini e van Ypersele [2003] considerano, invece, un'altra forma di coordinamento fiscale, ossia l'introduzione di un'aliquota minima di imposta sul fattore capitale, in linea con quanto recentemente proposto in ambito UE. In questo caso, quando l'aliquota minima è vincolante soltanto per il paese ad aliquota più bassa, è possibile mostrare sotto quali condizioni una tale forma di coordinamento non è in grado di comportare un miglioramento paretiano rispetto all'equilibrio non cooperativo. Più in particolare, le condizioni analizzate prendono in considerazione la distribuzione nella dotazione iniziale del fattore capitale sia all'interno di ciascuna regione o paese che tra regioni o paesi. Nel caso in cui la dotazione mediana sia inferiore a quella media (così come in genere viene ottenuto analizzando i dati sulla disuguaglianza), è possibile concludere che, se un'aliquota minima sul capitale è introdotta, questo avviene esclusivamente per motivi di carattere redistributivo mentre le inefficienze individuate nel modello sono legate alla nozione di efficienza produttiva.

## 6. *Concorrenza fiscale di tipo verticale*

### 6.1. *Leadership ed efficienza del sistema fiscale*

Fino a ora abbiamo trattato di concorrenza fiscale che si verifica tra stati (o regioni) di una federazione o enti appartenenti allo stesso stato e che per questo motivo viene detta di tipo orizzontale. Tuttavia, nel caso di una federazione che si compone di un certo numero di stati nazionali (o regioni), è possibile che si formi anche una *concorrenza fiscale verticale* tra livelli gerarchici di governi - ad esempio federale e

---

<sup>17</sup> La stessa forma di coordinamento fiscale è analizzata anche da Fuest [2000] in un contesto dove il processo di formazione delle decisioni pubbliche è modellato come un gioco di contrattazione tra due gruppi: i legislatori e i burocrati. Se questi ultimi dominano il processo di formazione delle decisioni, Fuest mostra che il coordinamento fiscale riduce il benessere dei cittadini.

<sup>18</sup> Fuest e Huber [2001b] analizzano la desiderabilità di forme di coordinamento fiscale aggiungendo all'analisi il problema dell'evasione fiscale.

statale (regionale) - quando i diversi livelli impongono imposte sulla stessa base imponibile. Mentre nel caso precedentemente analizzato di *concorrenza orizzontale*, l'imposizione in un ente aumenta la base imponibile nell'altro, nel caso di *concorrenza verticale* le imposte introdotte da un livello di governo generalmente diminuiscono la quota della base imponibile disponibile per gli altri livelli di governo.

In caso di tassazione sul capitale, ad esempio, un aumento dell'imposta federale riduce in ciascun ente il risparmio, diminuendo così l'ammontare di capitale disponibile per i sistemi fiscali dei governi locali. Analogamente un aumento dell'imposizione in un singolo ente produce un simile, sebbene inferiore, effetto sulla base imponibile a disposizione del governo federale.

Poiché adesso gli aumenti di imposta provocano *esternalità negative*, invece che positive, ci aspetteremmo che la conclusione, rispetto al modello base di competizione fiscale, fosse ribaltata, nel senso che, ora, le imposte dovrebbero essere troppo elevate. Tuttavia, questa conclusione sarebbe troppo sbrigativa in quanto altri importanti elementi debbono essere contemplati. In primo luogo, occorre considerare quale è la funzione obiettivo del governo federale. Un governo federale benevolente tenderebbe a massimizzare una funzione del benessere aggregato di tutti i residenti nella federazione, mentre un ente benevolente dovrebbe essere interessato a massimizzare il benessere dei cittadini residenti nel proprio territorio. Quindi le funzioni obiettivo dei due governi, in un certo senso, si sovrappongono riducendo così i possibili conflitti. Se, invece, il governo federale persegue obiettivi che sono indipendenti dal benessere dei residenti potremmo voler ricercare non solo i modi per facilitare l'interazione tra diversi livelli di governo, ma anche i modi per migliorare il funzionamento interno del governo federale. E' anche il possibile verificarsi di questo genere di problemi che ha indotto i governi europei a limitare il ruolo fiscale del governo federale.

In secondo luogo, inquadrando l'interazione strategica nell'ambito di un gioco non-cooperativo, è di rilievo il «timing», ossia l'ordine delle «mosse» di politica fiscale intraprese dai governi locali e dal governo federale. In genere, si suppone che il governo federale giochi per primo impegnandosi su di una serie di misure che gli enti decentrati poi trattano come dati, nel momento in cui prendono le loro decisioni. Invece, come abbiamo già visto nei modelli di competizione orizzontale, gli enti muovono simultaneamente, ossia scelgono le loro strategie di politica fiscale nello stesso momento. In particolare, nella concorrenza orizzontale opera un meccanismo alla Cournot, mentre in quella verticale un meccanismo alla Stackelberg.

In genere, il migliore caso ai fini del conseguimento dell'efficienza si ha quando il governo federale è benevolente e muove per primo così da influenzare nella giusta direzione i comportamenti dei singoli enti. Quale *leader* di Stackelberg, il governo federale sceglie il livello delle sue aliquote considerando le *funzioni di reazione* dei singoli enti decentrati, che fissano le aliquote operando da *follower*, e quindi si colloca sul punto desiderato di queste ultime [Boadway e Keen 1996, Besley e Rosen 1998 e Sato 2000]. Se, invece, l'ente federale e gli enti decentrati fissano le loro politiche *simultaneamente*, il governo federale non può più influire sulle scelte locali adeguando le proprie politiche a quelle dei singoli enti. L'equilibrio si raggiunge nel punto di incrocio tra le funzioni di reazione del governo federale e degli enti locali, per cui il primo ha minore discrezionalità e minori gradi di libertà nel definire le sue strategie di imposta.

In molti casi un equilibrio efficiente non è raggiungibile, ma un governo federale benevolente può sempre manipolare i suoi strumenti per almeno compensare le inefficienze che provengono dagli enti decentrati. D'altra parte, la teoria del federalismo fiscale e del decentramento sembra muovere nella direzione che riconosce ai governi locali una maggiore efficienza a seguito di una più specifica conoscenza delle

preferenze locali e di una benevolenza almeno riconducibile al benessere dei residenti, se pur insensibile alle esternalità [Wellisch 2000].

In una struttura istituzionale debole a livello federale come, ad esempio, quella dell'UE, non è opportuno applicare il modello di ente federale benevolente che muove per primo, per cui l'esito della concorrenza fiscale verticale, qualora il livello federale si impegnasse in una tassazione competitiva, sarebbe con tutta probabilità un risultato di inefficienza. Analogamente non è logicamente applicabile neppure il modello simultaneo. Di conseguenza, Caplan *et al.* [2000] hanno ritenuto, per studiare il contesto europeo, di proporre un modello in cui si esamina il caso di un'offerta non-cooperativa di un bene pubblico puro da parte di un governo statale in una federazione dove i governi statali sono *leader* di Stackelberg e il governo centrale è un *follower* di Stackelberg, quindi una federazione con leadership decentralizzata, simile a quella di fatto operante nell'UE. Il governo federale attua trasferimenti interregionali di reddito, dopo che ha osservato i contributi dei singoli stati alla fornitura del bene pubblico. I lavoratori hanno un'imperfetta mobilità sul territorio della federazione, ad ogni modo reagiscono alle politiche regionali e centrali fissando la residenza a seconda delle loro preferenze fiscali. In una federazione di questo tipo, Caplan *et al.* [2000] mostrano che, a certe condizioni, sia il livello del bene pubblico che la struttura dei trasferimenti sono allocati efficientemente.

## 6.2. L'impatto dell'esternalità verticale sulla struttura fiscale di una federazione

In questa sezione analizziamo informalmente il problema relativo ai mutamenti indotti nella struttura fiscale dei singoli stati a seguito di variazioni dei parametri fiscali messe in atto a livello centrale. In particolare, limiteremo l'analisi al caso di un ente federale *leader* di Stackelberg ed enti decentrati *follower* [Goodspeed 2000]. In questo contesto il governo locale  $i$  sceglie l'aliquota ottimale locale  $\rho_j^i$  sulla base imponibile  $j$ , considerando data l'aliquota del livello federale sulla stessa base,  $t_j$ . Di conseguenza,  $(t_j + \rho_j^i)$  è l'aliquota complessiva sulla base  $j$ .

La reazione del governo locale a mutamenti fiscali attuati a livello federale coinvolge quattro componenti: un *effetto-spesa*, un *effetto-sostituibilità o complementarità delle basi imponibili*, un *effetto-entrata* e un *effetto-eccesso di pressione*.

L'*Effetto-spesa* si manifesta in questi termini. Un'aliquota federale più elevata diminuisce la base imponibile su cui può fare affidamento il singolo ente, attraverso una riduzione dell'offerta di lavoro che riduce le basi imponibili individuali. Il governo locale può reagire riducendo la spesa pubblica per ristabilire l'equilibrio di bilancio e quindi le aliquote statali dell'imposta sul reddito [Boadway e Keen 1996]. Questa componente comporta quindi un segno negativo delle *funzioni di reazione* dell'offerta di beni pubblici da parte dell'ente *follower*. L'*Effetto sostituibilità-complementarità delle basi imponibili* si manifesta quando una variazione nell'aliquota di imposta su una data base imponibile finisce per influenzare le entrate conseguite tramite un'imposta su di un'altra base perché le due basi sono sostituite o complementari. Generalmente questo condurrà ad un effetto ambiguo nel segno<sup>19</sup>. In merito all'*Effetto-entrata*, la reazione del governo locale può essere nel senso di mantenere il livello delle entrate inalterato rispetto alla variazione di aliquote messe in atto dal governo federale. Nella misura in cui la base imponibile locale è collegata negativamente all'aliquota federale, un aumento di questa diminuirà le entrate statali inducendo ad un aumento delle aliquote

---

<sup>19</sup> In Boadway e Keen [1996], una delle fonti di entrata per il governo statale è determinata dagli extra-profitti delle imprese che vengono totalmente tassati. Questi sono influenzati dalle variazioni nell'imposta sul reddito da lavoro, da cui l'effetto di sostituibilità.

locali per recuperare il gettito [Besley e Rosen 1998]. Infine l'*Effetto-eccesso di pressione*. Per quanto riguarda questo, il segno della reazione dipende dalla funzione obiettivo del governo locale. In particolare, se questo considera solo l'eccesso di pressione locale o anche quello totale (centrale più regionale) nello scegliere il livello delle aliquote. Besley e Rosen [1998] considerano il caso di un governo locale che prende in esame solo l'effetto del suo specifico eccesso di pressione sui suoi cittadini e ignora l'eccesso di pressione generato dall'imposta federale. I due autori dimostrano che, nel caso di un'imposta su merci in condizioni di equilibrio parziale (un'accisa), ad un aumento dell'aliquota federale deve corrispondere un aumento dell'aliquota statale per mantenere il livello desiderato dell'imposta ad valorem. Si può dimostrare, tuttavia, che in caso di imposta sul reddito il risultato è opposto [Petretto, 2002a, cap.3].

In conclusione, l'effetto sulla struttura fiscale degli stati federali di variazione di aliquote di imposta in condizione di competizione verticale è ambiguo e la risposta rimandata all'analisi empirica. Goodspeed [2000], al riguardo, ha effettuato un'analisi empirica per misurare l'impatto delle esternalità verticali (e anche orizzontali) sulla struttura della tassazione degli stati assemblando dati su 13 paesi dell'OCSE nel periodo 1975-1984. Il risultato principale dell'analisi è aver trovato una reazione negativa delle aliquote statali a variazione delle aliquote federali: ad un aumento di un punto percentuale dell'aliquota federale dell'imposta sul reddito corrisponde una riduzione di circa 0.17 punti percentuali delle aliquote statali<sup>20</sup>. Tuttavia, quando l'effetto appena descritto è combinato con la presenza di una disuguaglianza nelle basi imponibili, è possibile che la relazione tra aliquote federali e statali sia di segno positivo. A questo proposito, Goodspeed [2002] mostra che, da un lato, una riduzione nella disuguaglianza tra basi imponibili dei diversi stati diminuisce la competizione orizzontale e quindi induce un aumento nelle aliquote locali. Dall'altro lato, però, un'imposta federale più elevata può indurre una riduzione delle imposte statali, attraverso l'operare della competizione verticale. Tuttavia, quando esternalità orizzontali e verticali interagiscono, un'aliquota federale più elevata può ridurre la disuguaglianza tra basi imponibili nazionali, e quindi indurre, indirettamente attraverso l'effetto dell'esternalità orizzontale, un aumento nelle aliquote locali<sup>21</sup>. Al contrario, minore è la disuguaglianza tra le basi imponibili, maggiore è l'effetto dell'esternalità verticale.

I contributi citati fino a ora hanno in comune il risultato che il segno di un'esternalità verticale è negativo. Dahlby e Wilson [2003] mostrano però che tale segno può essere positivo quando sono utilizzate imposte ad valorem al posto di imposte specifiche e la curva di domanda è inelastica rispetto al prezzo. Il caso analizzato da questi autori è quello di una spesa pubblica a livello locale che serve a finanziare un bene pubblico che fa aumentare la produttività del fattore lavoro e quindi fa aumentare anche i redditi da lavoro tassati da entrambi i livelli di governo. Tuttavia, a livello federale, un aumento dell'imposta statale ha un effetto ambiguo sul gettito perché mentre la base imponibile legata al reddito aumenta, quella legata ai profitti può aumentare o diminuire. In particolare, Dahlby e Wilson mostrano, sotto quali condizioni, a livello federale, un aumento nel gettito da reddito da lavoro più che compensa l'eventuale riduzione nel gettito da profitti, per cui il gettito federale aumenta in corrispondenza di un aumento nelle aliquote decentrate sul reddito da lavoro: l'esternalità verticale assume quindi un segno positivo. Il caso di esternalità verticali di segno positivo è stato sottolineato anche da Keen [1998] che ha messo in evidenza l'impatto che la spesa pubblica di un livello di governo può avere sulla base imponibile

<sup>20</sup> Al contrario, nel caso degli USA, Besley e Rosen [1998] trovano una relazione positiva tra le imposte statali e quelle federali relative alla benzina e alle sigarette.

<sup>21</sup> Nel caso dell'allargamento a est dell'UE, Goodspeed nota come questo potrebbe comportare un aumento nella disuguaglianza delle basi imponibili all'interno dell'UE e quindi a una riduzione delle aliquote nazionali.

di un altro livello di governo. Questo punto può essere facilmente compreso riprendendo un esempio riportato da Keen. Supponiamo che gli stati o le regioni utilizzino l'imposta sulle sigarette per finanziare la costruzione di autostrade, mentre il governo federale tassa la benzina. In questo caso, un aumento dell'imposta locale – attraverso un miglioramento della rete autostradale e quindi un aumento nella domanda di benzina – può provocare un aumento nel gettito federale. Anche in questo caso l'esternalità verticale ha segno positivo.

## **7. L'interazione tra concorrenza fiscale orizzontale e verticale secondo forme alternative di leadership**

### *7.1. L'interazione con governi benevolenti*

Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, la maggior parte della letteratura economica, che analizza i problemi di competizione fiscale, concentra l'attenzione su due tipi di esternalità che possono verificarsi all'interno di un'area economicamente integrata: le esternalità orizzontali e quelle verticali. Nonostante sia prevedibile che entrambi i tipi di esternalità siano presenti in molti contesti economici attuali<sup>22</sup>, inizialmente, queste sono state studiate in modo separato nell'ambito di diversi filoni di ricerca e, soltanto recentemente, alcuni autori hanno tentato di esaminare la loro possibile interazione. Il motivo per cui tale analisi può risultare interessante è dovuto al fatto che, come abbiamo visto, nella maggior parte dei casi, le inefficienze introdotte nelle politiche fiscali da entrambe le esternalità sono di segno opposto. Più in particolare, in presenza di competizione fiscale orizzontale, sappiamo che ogni ente ha un incentivo a scegliere la propria politica fiscale in modo strategico allo scopo di attrarre all'interno dei propri confini maggiori investimenti. Dal momento che, nel fare questo, l'ente in oggetto non prende in considerazione le eventuali perdite in termini di benessere che provoca agli altri enti, esso tenderà a fissare aliquote di imposta sui fattori più mobili a un livello inefficientemente troppo basso. Nel caso invece di competizione fiscale verticale, diversi livelli di governo tassano la stessa base imponibile e poiché ciascuno di essi non prende in considerazione gli effetti avversi che un aumento della propria aliquota di imposta ha sugli altri, in termini di riduzione della "comune" base imponibile, le aliquote di imposta tendono a essere fissate a livelli inefficientemente troppo elevati, in corrispondenza dell'equilibrio non cooperativo. Per questo motivo, quando sono presenti sia esternalità orizzontali che verticali, entrambe introducono delle distorsioni nei livelli di tassazione ma, da quanto appena detto, tali distorsioni vanno in direzioni opposte. Diventa quindi interessante conoscere sotto quali condizioni un tipo di esternalità prevale sull'altro allo scopo di prevedere quando, in equilibrio, le aliquote di imposta saranno fissate a livelli inefficientemente troppo bassi (l'esternalità orizzontale domina quella verticale) o troppo elevati (l'esternalità verticale domina quella orizzontale).

Questo tipo di quesito è stato analizzato da Keen e Kotsogiannis [2002], che considerano il caso di un paese federale composto da  $N$  regioni o stati identici. Ogni ente, nello scegliere la propria politica fiscale, si comporta à la Nash nei confronti degli altri enti, mentre può continuare a comportarsi à la Nash oppure assumere un comportamento da *Stackelberg follower* nei confronti del governo federale, che in tal

---

<sup>22</sup> Si pensi, ad esempio, alla realtà italiana dove sussiste una potenziale concorrenza orizzontale tra le regioni e una concorrenza verticale tra le regioni e lo stato, o al contesto dell'UE, dove sussiste una competizione orizzontale tra i vari paesi e, in un prossimo futuro, potrebbe verificarsi anche una competizione verticale tra gli stati nazionali e il governo comunitario.

caso si comporterà da *Stackelberg leader* nei confronti dei governi regionali. In questo contesto, è possibile che si verifichino sia un'esternalità orizzontale tra gli enti che un'esternalità verticale tra i governi regionali e quello federale. In particolare, nel modello, viene presa in considerazione un'esternalità verticale di tipo "bottom-up": gli enti non assegnano il corretto valore sociale all'impatto delle loro decisioni sul livello di spesa pubblica federale. Al contrario, non si verifica un'esternalità verticale di tipo "top-down" in quanto si suppone che il governo federale sia in grado di conoscere gli effetti delle proprie scelte fiscali sui vincoli di bilancio degli enti. La domanda a cui il modello cerca di dare una risposta è se l'interazione tra esternalità orizzontale e verticale faccia sì che, in equilibrio, le aliquote di imposta sul capitale siano fissate, a livello regionale e federale, a un livello inefficientemente troppo elevato o troppo basso.

Per quanto riguarda le imposte locali, Keen e Kotsogiannis mostrano che la dominanza di un tipo di esternalità sull'altro dipende dall'elasticità relativa dell'offerta di risparmio e della domanda di capitale. In particolare, l'esternalità orizzontale domina quella verticale (aliquote di imposta troppo basse) quando l'offerta di risparmio è completamente inelastica, mentre l'esternalità verticale domina quella orizzontale (aliquote di imposta troppo alte) quando l'elasticità del risparmio rispetto al tasso di interesse è sufficientemente elevata rispetto a quella della domanda di capitale. Per il caso degli USA, gli autori stimano che un'elasticità dei risparmi di almeno 0,1 è sufficiente a far sì che l'esternalità verticale sia dominante.

Per quanto riguarda invece le imposte federali, il caso più interessante è quello che si ha quando il governo federale si comporta da *Stackelberg leader*, e quindi è in grado di anticipare quale sarà l'effetto della propria politica fiscale sulle scelte locali. In questo scenario, Keen e Kotsogiannis mostrano che la dominanza di un tipo di esternalità sull'altro dipende da quale dei due tipi di esternalità domina a livello regionale e dal fatto che le imposte federali e regionali siano sostituti o complementi strategici<sup>23</sup>. Supponiamo, ad esempio, che a livello regionale le imposte siano state fissate a livelli inefficientemente troppo bassi. Il governo federale, avendo come obiettivo la massimizzazione del benessere di un cittadino rappresentativo, sceglierà una politica fiscale tale da indurre i governi locali a aumentare le proprie aliquote, correggendo così la distorsione che si verifica a livello locale. Se le imposte federali e statali sono complementi (sostituti) strategici, l'aliquota federale sarà fissata a un livello superiore (inferiore) rispetto a quello che altrimenti sarebbe stato ottimale fissare. In questo caso, l'esternalità verticale (orizzontale) domina quella orizzontale (verticale) a livello federale. Di conseguenza, al fine di prevedere se a livello federale le imposte saranno fissate a livelli inefficientemente troppo bassi o troppo alti diventa rilevante conoscere se le imposte federali e regionali sono legate da una relazione di complementarità o sostituibilità strategica. Al riguardo, però, come abbiamo già avuto modo di sottolineare, i risultati sia di carattere teorico che empirico sono ambigui.

Tuttavia, un recente lavoro di Hayashi e Boadway [2001] riferito al Canada suggerisce che la relazione sia di sostituibilità strategica. In questo caso, se a livello regionale l'esternalità orizzontale fosse dominante, le aliquote di imposte decise a livello federale sarebbero fissate a livelli inefficientemente troppo bassi.

## 7.2. ... e con governi Leviatani

Lo stesso tipo di problematiche è analizzato anche in Keen e Kotsogiannis [2003] nell'ambito però di un modello dove si suppone che i policy makers si comportino da Leviatani. In questo contesto, gli autori mostrano che vi è una tendenza

---

<sup>23</sup> Nel caso di sostituti strategici, all'aumentare dell'imposta federale quella statale diminuisce mentre aumenta nel caso di complementi strategici.

a fissare aliquote troppo elevate sia a livello regionale che federale. Inoltre, essi mostrano che, contrariamente a quanto viene affermato di solito [Flowers 1988], un aumento nel numero di enti che compongono uno stato federale tende a far aumentare il gettito tributario consolidato (federale e regionale). Tuttavia, nel caso le imposte federale e regionali siano sostituiti perfetti, un aumento nel numero degli enti permette di aumentare il benessere dei cittadini. Infatti, un aumento nel numero degli enti induce questi a ridurre le proprie aliquote (per la maggiore competizione orizzontale). Questo però comporta un aumento delle entrate fiscali (l'economia si trova, come si dice, a destra del punto di massimo della curva di Laffer) e quindi comporta un miglioramento del benessere dei cittadini che potranno beneficiare di una maggiore spesa pubblica e di una maggiore remunerazione netta sul capitale.

L'interazione tra esternalità orizzontali e verticali è stata analizzata anche da Janeba e Wilson [2002], in un modello che mostra come un maggior decentramento, e quindi una maggiore competizione verticale, possa avere un effetto positivo nel correggere l'inefficienza dovuta alla presenza di competizione orizzontale, in termini di sottoproduzione di un bene pubblico. Un problema simile, anche se per certi aspetti opposto, è al centro dell'attenzione di Keen [1998] che si domanda invece se la presenza di esternalità orizzontali possa permettere di correggere le distorsioni introdotte dal comportamento da Leviatano dei governanti i quali, nell'ottica di Brennan e Buchanan [1977, 1980], tendono a fissare aliquote di imposta inefficientemente troppo elevate. Più in particolare, il quesito analizzato è se un aumento nella competizione orizzontale abbia effetti benefici, nel senso che diminuisce le entrate fiscali, così come in Brennan e Buchanan, oppure se al contrario non le aumenti. A questo proposito, Keen distingue tra un contesto in cui vi è competizione orizzontale senza che vi sia un governo federale (problema di tassazione internazionale) dal contesto in cui tale governo federale sia invece presente (problema di federalismo fiscale). Nel primo contesto, è possibile mostrare che l'equilibrio iniziale si colloca sul lato sinistro della curva di Laffer e quindi una maggiore competizione orizzontale, riducendo le aliquote di imposta, permette di ridurre anche le entrate fiscali, in linea con le previsioni di Brennan e Buchanan. Quando però si considera il caso in cui sia presente un governo federale, è possibile mostrare che l'equilibrio iniziale si colloca sul lato destro della curva di Laffer e, di conseguenza, un aumento nella competizione orizzontale provoca ancora una diminuzione delle aliquote di imposte ma adesso questo comporta un aumento delle entrate fiscali.<sup>24</sup> La presenza o meno di un governo federale ha quindi implicazioni rilevanti per eventuali interventi di coordinamento fiscale e, da un punto di vista empirico, i diversi risultati appena descritti suggeriscono di procedere con molta cautela quando si confrontano gli effetti di una maggior integrazione nel caso degli USA, dove è presente un governo federale, e dell'UE, dove invece tale governo non è presente.

## **8. Modifiche costituzionali e teoria del coordinamento fiscale: l'accidentato processo di devoluzione e decentramento fiscale in Italia**

La struttura della finanza pubblica italiana per livelli di governo è stata oggetto di revisioni attraverso norme costituzionali, la più significativa delle quali ha dato luogo ad una incisiva modifica del Titolo V (Legge 3/10/2001). A questo ha fatto seguito una serie di disegni di legge che mirano a disciplinare la legislazione concorrente Stato-Regioni e l'estensione della nozione di "interesse nazionale"<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Lo stesso tipo di risultato è ottenuto anche da Flochel e Madies [2002].

<sup>25</sup> Per un'aggiornata ricostruzione dell'attività legislativa successiva alla Legge 3/10/2001 vedi Lorenzini e

Questa, per molti versi contraddittoria, evoluzione legislativa solleva molti problemi di finanza pubblica<sup>26</sup> ma in questa sede vogliamo concentrarci solo sugli aspetti che richiamano le questioni di competizioni e coordinamento fiscale delineate nei precedenti paragrafi.

### 8.1. *Decisioni fiscali costituzionali e post-costituzionali e leggi di coordinamento fiscale*

Una tradizionale distinzione della Teoria delle scelte pubbliche è quella, appunto, tra *decisioni prese a livello costituzionale* e *decisioni prese a livello post-costituzionale*, individuando nelle prime le norme che definiscono i principi fondamentali, la cornice istituzionale e le procedure in grado di vincolare le seconde [Brennan e Buchanan, 1977, 1980]. Le decisioni a livello costituzionale sono, secondo questa teoria, prese dai decisori nella “posizione originaria”, posti sotto il “velo di ignoranza” che impedisce loro di predire la collocazione futura e quindi, essendo avversi al rischio, di attuare comportamenti strategici. Sono decisioni di tipo cooperativo in quanto risultato di processi molto vicini all’unanimità wickselliana (maggioranze parlamentari qualificate eventualmente supportate da referendum confermativi) e quindi tendenzialmente efficienti in senso paretiano. Le decisioni a livello post-costituzionale sono invece prese da maggioranze “più occasionali” o da governanti che operano da Leviatano e sono quindi decisioni tendenzialmente inefficienti: né il criterio della maggioranza né la massimizzazione del budget conducono come noto ad un livello efficiente delle entrate e della spesa pubblica [Mueller, 1997]. Ciò possiamo dire caratterizzi, in termini di rilevanza economica, più in particolare in termini di efficienza allocativa, la gerarchia delle fonti del diritto.

Le decisioni costituzionali possono quindi svolgere la funzione di porre limiti ai comportamenti di tipo non-cooperativo dei politici, volti a massimizzare i loro specifici pay-off, a favorire la *costituency* di riferimento, a colludere con i vari gruppi di interesse e a “rendere la vita difficile” ai potenziali successori, comportamenti distorsivi diffusamente analizzati dalla moderna teoria della *Political economy*. A tal fine, di particolare utilità sono le decisioni costituzionali che disegnano i meccanismi del federalismo fiscale, stabilendo il coordinamento della finanza pubblica complessiva e suddivisa per livelli di governo; sviluppano la sussidiarietà; ampliano il grado di decentramento fiscale e di competizione tra amministrazioni. Tali decisioni dovrebbero quindi avere “rango costituzionale” perché introducono norme generali su cui andranno ad innestarsi le singole politiche finanziarie dei vari enti che compongono una federazione.

E’ noto, tuttavia, che le norme di rango costituzionale soffrono il limite di ridimensionare quella che è definita la *insulation* del *policy maker* [Aghion et al. 2004], ovvero la capacità di questo di prendere decisioni non agevolmente “bloccabili” da coalizioni di gruppi di interesse rappresentati nei parlamenti<sup>27</sup>. Una minore *insulation* del *policy maker* attraverso vincoli più forti è però certamente benefica in tale contesto perché definisce norme destinate a valere a lungo nel tempo e per partiti che si alternano al governo.

### 8.2. *La struttura di finanziamento degli enti decentrati nel nuovo Titolo V e la teoria del coordinamento fiscale*

---

Petretto [2004].

<sup>26</sup> Per un’estesa disamina di tali aspetti vedi Giarda [2001].

<sup>27</sup> Questa peraltro non è che la versione in termini di teoria dei giochi del *trade-off* (costi esterni vs. costi interni) dei diversi quorum di maggioranza, elaborato originariamente da Buchanan e Tullock [1962].

La recente modifica del Titolo V della Costituzione delinea uno scenario di coordinamento in materia tributaria del tutto nuovo e presenta importanti risvolti sotto il profilo economico. Secondo il Comma 2 del nuovo art. 119 "...I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno *risorse autonome*. Stabiliscono e applicano *tributi ed entrate proprie* in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di *compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferito al loro territorio*". Il modo con cui saranno definiti i tributi propri, le dimensioni e le caratteristiche che assumeranno le compartecipazioni avranno conseguenze fondamentali proprio con riferimento alla nozione di concorrenza fiscale (orizzontale e verticale) discussa nei precedenti paragrafi.

In base ai dettami della teoria della finanza pubblica, un tributo proprio di un ente decentrato  $i$ ,  $i=1,2,\dots,n$ , deve avere una base imponibile su cui non insiste il fisco statale, consistente in relazione ai fabbisogni finanziari, accertabile e determinabile a livello locale, pur nel rispetto delle uniformità stabilite dalla legge nazionale (federale), sufficientemente flessibile in modo da seguire con la sua dinamica nel tempo l'evoluzione della spesa pubblica locale [Petretto, 2003].

Il gettito pro-capite locale di un tributo proprio,  $T_i$ , è quindi dato dal prodotto dell'aliquota  $t_i$  decisa a livello locale e della base imponibile pro-capite locale,  $Y_i$ ,

$$T_i = t_i Y_i \quad i=1,\dots,n$$

Secondo il vecchio regime, il gettito locale  $T_i$  era pari al prodotto dell'aliquota base,  $t$ , fissata dalla legge nazionale, più (o meno) la variazione concessa ed attuata dal livello locale,  $\Delta t_i$ , entro margini prestabiliti, per la base imponibile esclusiva  $Y_i$ .<sup>28</sup>:

$$T_i = (t + \Delta t_i) Y_i \quad i=1,\dots,n$$

I termini "stabiliscono" e "applicano" usato per i tributi propri nel nuovo testo dell'art.119, al comma 2, indicano ora che le Amministrazioni Locali non solo fissano le aliquote - in linea teorica senza limiti, salvo quanto stabilito in sede di coordinamento tributario -, ma, secondo taluni, partecipano anche alle fasi tecniche della liquidazione, della riscossione, dell'accertamento e della gestione del contenzioso. Anche sulla base imponibile è possibile prefigurare, una certa autonomia di definizione, almeno per quanto riguarda le Regioni. Per sottolineare le novità della nuova normativa costituzionale in materia di tributi propri, la precedente espressione può essere trasformata nella seguente:

$$T_i = t_i (Y_i^m + \Delta Y_i), \quad i=1,\dots,n$$

dove  $Y_i^m$  è la base imponibile riferita al territorio  $i$  secondo la definizione standardizzata a livello nazionale del tributo e  $\Delta Y_i$  è la variazione attuata (entro i margini consentiti dal coordinamento) dall'autonomia di entrata; si tratta della possibilità, ad esempio, di fissare, con una certa discrezionalità, il livello delle deduzioni e delle esenzioni di tributi attribuiti agli enti decentrati, oppure la rivalutazione di rendite catastali che vanno a comporre la base di tributi sugli immobili. E' evidente che, a seconda della base imponibile scelta per i tributi propri, si possono ingenerare evidenti fenomeni di *competizione fiscale orizzontale*, dal momento che se questa risulta molto mobile, può indurre ad attrarre attività economica oppure ad esportare il carico tributario, cioè a trasferire i costi della tassazione su chi non percepisce i benefici della spesa

<sup>28</sup> Ad esempio, nel caso dell'IRAP, come è noto, attualmente è  $t=4.25\%$  e  $\Delta t_i = \pm 1\%$ .

localmente decisa.

Le Regioni e gli EELL potranno anche disporre della soluzione di applicare *sovrimposte*, attraverso la definizione di un'aliquota sull'imponibile di un'imposta di un livello di governo superiore (lo stato, ma anche le Regioni per gli EELL), nell'ambito del coordinamento tributario. Il gettito localmente riscosso di un tributo, sulla cui base imponibile pro-capite locale  $B_i$  vi è concorrenza tra diversi livelli di governo, è pari al prodotto di questa con l'aliquota complessiva, ottenuta sommando l'aliquota del livello superiore,  $t$  e la quota di aliquota riservata al livello inferiore,  $\rho_i$ , e stabilita da questo entro margini prestabiliti dal livello superiore, in sede di coordinamento,

$$T_i = (t + \rho_i) B_i \quad i = 1, \dots, n$$

Il gettito che affluisce all'ente locale  $\rho_i B_i$  è assimilabile a quello di un tributo proprio: base imponibile locale (se pur accertata a livello di organi dell'amministrazione centrale) per l'aliquota stabilita a livello locale<sup>29</sup>.

I fenomeni di *competizione verticale* che possono emergere sono evidenti: variazioni dell'aliquota del livello centrale inducono a variazione del gettito locale attraverso mutamenti indotti sulla base imponibile che tende a contrarsi, in quanto negativamente correlata al livello dell'aliquota complessiva. Variazioni della base imponibile da parte del livello centrale producono effetti diretti sul gettito del livello inferiore. Se la regione è grande gli effetti possono anche avere la direzione inversa, qualora le decisioni fiscali siano state prese a livello locale.

Un sistema meno frequente del precedente è quello delle vere e proprie *addizionali al gettito*:

$$T_i = (1 + \sigma_i) t B_i \quad i = 1, \dots, n$$

In questo caso è il gettito  $\sigma_i t B_i$  che affluisce direttamente all'ente locale  $i$ . Ovviamente i due casi si equivalgono quando  $\rho_i = \sigma_i t$ . Rispetto al caso precedente, tuttavia, una variazione stabilita dal livello di governo superiore di  $t$  genera una variazione immediata e diretta del gettito, anche con base imponibile fissa, che va all'ente locale. Il sistema genera quindi un effetto di competizione fiscale verticale duplice ed è perciò generalmente sconsigliato e in disuso.

Le *compartecipazioni* effettive o dirette sono quelle per le quali il criterio di riparto riproduce esclusivamente il gettito localmente riscosso o i redditi prodotti nel territorio su cui si applicano i tributi erariali compartecipati. Sono direttamente attribuiti agli enti senza confluire in un fondo da ripartire successivamente. In tal senso dovrebbe essere interpretato il termine di "riferimento al territorio" contenuto nel Comma 2. Il gettito pro-capite che affluisce all'ente decentrato  $i$  è dunque dato da

$$CO_i = \alpha t B_i, \quad i = 1, \dots, n$$

dove la quota  $\alpha$  è fissata a livello nazionale uguale (generalmente) per tutto il territorio e  $t$  è l'aliquota nazionale. Non è escluso che nella precedente espressione sia contemplato, tramite una decisione presa a livello di coordinamento tributario operato dall'ente superiore, di differenziare la quota  $\alpha$  per ente locale (o per ripartizione geografica). In questo caso la differenza con una addizionale al gettito -  $\sigma_i t B_i$  - è relativa soltanto al livello decisionale della sua identificazione.

La compartecipazione può anche avere la natura di *Riserva di aliquota*. L'equivalenza emerge se nella precedente formula della sovrimposta poniamo  $\rho_i = \rho$  e

<sup>29</sup> Rientra in questa tipologia il caso dell'addizionale IRPEF facoltativa dei comuni.

ammettiamo che la riserva di aliquota  $\rho$  agli enti decentrati sia fissata a livello centrale. Tuttavia, l'equivalenza vale nel caso di imposte ad aliquota effettiva uniforme su tutto il territorio nazionale. Nel caso di tributi progressivi, cioè con aliquote medie  $t$  crescenti (come l'IRPEF), l'equivalenza viene meno e nelle aree più ricche del paese la progressività determina aliquote medie di imposizione più elevate di quelle che prevalgono nelle aree più povere: le entrate commisurate al gettito risentiranno quindi delle differenze interregionali nelle aliquote medie che si sommano alle differenze nelle basi imponibili.

### 8.3. *Coordinamento della finanza pubblica e della materia tributaria tra governo centrale ed autonomie e tra Regione ed enti del suo territorio*<sup>30</sup>

Prima della riforma del Titolo V, il coordinamento era concepito in termini strettamente verticali nel senso che lo stato fissava i principi fondamentali del sistema tributario per i vari livelli di governo, istituiva con legge i tributi regionali e locali e definiva i limiti precisi dell'autonomia tributaria agli stessi enti. Con la nuova normativa costituzionale, invece, lo stato dovrebbe fissare solo i principi fondamentali del sistema tributario e della struttura finanziaria per livelli di governo, in particolare progettando e realizzando i sistemi di perequazione [Gallo, 2002]. Le regioni, provviste di risorse autonome, assumono così una posizione normativa di rilievo primario in quanto possono istituire tributi propri e "concordare" l'istituzione di tributi propri degli enti locali, nel rispetto di principi fondamentali posti previamente dallo stato centrale, quindi nell'ambito di una competenza legislativa concorrente. Un rilevante potere di coordinamento è quindi attribuito alle regioni, che lo svolgono all'interno del territorio regionale con riferimento agli enti locali.

Ora, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, il coordinamento fiscale è un concetto molto specifico all'interno della teoria moderna del federalismo fiscale ed è mutuato dal concetto di equilibrio cooperativo formulato dalla teoria dei giochi. In questa ottica il coordinamento effettuato dallo stato costituisce l'indispensabile sede istituzionale in cui si delineano i caratteri delle relazioni tra i diversi livelli di governo, in sintesi, la struttura del federalismo fiscale del paese. Innanzitutto, questo momento cooperativo definisce il livello complessivo della pressione fiscale e individua, ad esempio nell'ambito del Patto di stabilità interno, come si ripartisce tra i diversi livelli il contributo alla politica dei saldi finanziari e della crescita economica. In secondo luogo, definisce, su base nazionale e per ogni sistema regionale, la spesa complessiva necessaria all'esercizio delle funzioni relative alle materie di cui all'art. 117. In terzo luogo, definisce il livello di autonomia tributaria complessiva che si ritiene di dover concedere e che, in termini quantitativi, si traduce nella percentuale delle spese per le funzioni normali da coprire a livello aggregato con tributi propri ad aliquote standard medie. E' questo il dato fondamentale da cui partire<sup>31</sup> per delineare il disegno di riorganizzazione istituzionale: dati i precedenti vincoli, fissando il peso aggregato dei tributi propri si pongono le condizioni per determinare il peso delle partecipazioni e dei trasferimenti perequativi.

Il coordinamento Stato-Autonomie dovrebbe poi individuare la materia tributaria che rimane esclusivamente allo stato (e sulla quale si possono eventualmente applicare partecipazioni e addizionali) e la tipologia di tributi propri delle autonomie in grado di coprire la percentuale in precedenza stabilita. Si potrebbe trattare grosso modo degli attuali tributi propri o dei tributi "assegnati" alle autonomie

---

<sup>30</sup> Per un approfondimento su questo tema in relazione ad una recente proposta di legge regionale formulata dalla Regione Toscana, vedi Lorenzini e Petretto [2004].

<sup>31</sup> Secondo alcuni studi empirici un livello adeguato potrebbe essere intorno al 55%.

come l'IRAP, ICI e le addizionali IRPEF, più i tributi, diciamo, "non acquisiti direttamente dallo stato". Una soluzione prospettata si riferisce al passaggio al livello regionale delle accise sulla benzina, tabacchi e le altre minori, che possono essere interamente devolute oppure si possono prevedere delle riserve di aliquota più o meno consistenti. Il coordinamento dovrebbe poi individuare i tributi erariali cui applicare le compartecipazioni; si potrebbe trattare, nell'ordine, di IVA, IRPEF e IRPEG. Dal gettito di questi tributi deriva anche la fonte del finanziamento del Fondo Perequativo Nazionale. Infine, in sede di coordinamento si stabiliscono la quota delle compartecipazioni e le regole dei trasferimenti perequativi.

La Regione X, nell'attuare il coordinamento nei confronti degli enti del suo territorio, dovrebbe anche essere investita nel compito di determinare, su base regionale, la spesa complessiva necessaria all'esercizio delle nuove funzioni conferite agli EELL in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione e la dovrebbe ripartire tra i singoli enti locali. La spesa complessiva è data dall'importo complessivamente riconosciuto dallo Stato al sistema regionale delle autonomie territoriali per l'esercizio di tali funzioni meno la quota di tale importo necessaria all'esercizio delle funzioni che la Regione X attribuisce alla propria competenza, più la spesa necessaria all'esercizio delle funzioni precedentemente esercitate dalla Regione X e da questa conferite agli EELL. La spesa complessiva, su base regionale, necessaria all'esercizio delle funzioni dovrebbe essere calcolata per settori organici di intervento e appositi indicatori settoriali di fabbisogno finanziario dovrebbero consentire di ripartirla tra i singoli enti locali.

Come specificato nei precedenti paragrafi, in una prima variante teorica del coordinamento fiscale, il governo centrale svolge la funzione di leader di Stackelberg in quanto gioca per primo fissando le basi imponibili e le aliquote dei propri tributi e le regioni agiscono, nell'adeguare i propri parametri fiscali, da follower. Da tale contesto scaturiscono le forme di competizione verticale *one-way*, cioè di reazione unidirezionale degli enti decentrati a interventi del governo centrale. Inoltre, operano sistemi di trasferimento dal centro per limitare gli effetti delle esternalità fiscali [Keen 1998]. Si può immaginare che tale contesto teorico sia rappresentativo della fase istituzionale immediatamente precedente alla modifica del Titolo V; mentre più coerenti con la fase che seguirà l'applicazione della riforma costituzionale sono i contesti teorici in cui si prevede che governo centrale e regioni giocano "Nash simultaneo", dando luogo a forme di competizione orizzontale e competizione verticale biunivoca come specificato nel modello di Keen e Kotsogiannis [2002], discusso nel par.7, oppure situazioni in cui la funzione di leader è addirittura svolta dalle singole regioni, alla stessa stregua del già menzionato modello di Caplan *et al.* [2000].

In termini di livelli di benessere dei diversi contesti di riferimento niente è scontato: se il governo centrale è "benevolente", nel senso specificato, e se il set di strumenti a disposizione di tutti i governi è adeguato, è proprio il contesto di Stackelberg, con leadership al governo centrale, quello che fornisce la soluzione più efficiente, altrimenti (per esempio con governi *revenue-maximiser* [Flochel e Madies, 2002]) può risultare paretianamente superiore il contesto di Nash simultaneo o addirittura il contesto di Stackelberg con leadership alle regioni.

Dalla teoria economica non riceviamo, quindi, indicazioni univoche sull'effetto differenziale di benessere complessivo originato dallo spostamento di ottica del coordinamento fiscale; così come non è immediato l'effetto delle due più evidenti peculiarità italiane derivanti da tale disegno istituzionale vale a dire, il *pass-through* delle regioni nei trasferimenti perequativi dallo stato agli enti locali e la dissociazione tra responsabilità legislative (assunte dalle regioni) e responsabilità amministrative (attribuite prevalentemente agli enti locali) in tema di politiche e servizi pubblici. Il buon senso e l'esperienza passata ci dicono però che non ci si può attendere niente di buono da meccanismi perequativi regolati dal centro nei confronti di più di 8.000

comuni e dalla differenziazione del momento della programmazione (competenza legislativa) dal momento della percezione dei costi (competenza amministrativa) dei servizi pubblici<sup>32</sup>.

In ogni caso, di rilievo è anche il *timing* di definizione delle leggi di coordinamento statali e regionali. Anche in un contesto di Nash simultaneo è certamente opportuno che la legge quadro statale preceda quelle regionali, in modo che queste operino in un contesto coordinato e non attuino scelte frazionate e frastagliate capaci di creare numerose occasioni di conflitto di attribuzioni.

#### 8.4. Due casi emblematici di coordinamento fiscale imperfetto: la Delega sulla riforma fiscale e il “blocco” delle addizionali

La Legge Delega di riforma fiscale – approvata nel 2002 - propone un caso classico di *competizione fiscale verticale* diciamo esacerbata e certamente *harmful*. La delega contiene infatti misure che modificano considerevolmente il livello delle aliquote federali e le basi imponibili dei tributi su cui esiste una riserva di aliquota locale e addirittura dei tributi “assegnati” agli enti decentrati. I governi locali sono indotti a modificare le aliquote loro riservate (addizionali) o, in ultima analisi, il livello della spesa pubblica locale. Per di più, la delega individua una “road map” fiscale che sembra prescindere dalle indicazioni desumibili dal nuovo art. 119 del Titolo V [Petretto 2002b].

I risvolti per la finanza degli enti decentrati della delega riguardano soprattutto la riduzione del numero degli scaglioni di aliquote e della base imponibile dell'IRPEF (destinata a divenire l'IRE), attraverso il passaggio da detrazioni a deduzioni, con conseguente riduzione del gettito dell'addizionale regionale, e soprattutto il ridimensionamento e in prospettiva l'abolizione dell'IRAP.

Il gettito di un tributo di queste dimensioni può essere, a prescindere dal grado di autonomia fiscale attribuito alle regioni in base al nuovo Titolo V, sostituito con un altro tributo sulle imprese con caratteristiche più o meno analoghe, con un poco gradito ritorno ai Contributi sanitari, con una compartecipazione all'IRPEG regionalmente riscossa o con il ricorso ad addizionali sull'IRPEF. In tutti questi casi si tratta di materia tributaria di forte competizione tra i due livelli di governo che potrebbe generare effetti indesiderati. Si potrebbe, ad esempio, arrivare ad una poco coerente struttura dell'imposta sul reddito a “macchia di leopardo”, spostando a livello decentrato la definizione dei giudizi di valore che regolano l'equità verticale. La considerazione è rafforzata dalla possibilità che potrebbe essere conferita ai comuni stessi di differenziare l'addizionale IRPEF. Occorre, al riguardo, ricordare che la tenuta e la coesione sociale di un paese non sono indipendenti dalla definizione di principi etici sulla distribuzione della ricchezza, per cui è il livello centrale che più correttamente deve assumersi la responsabilità di definire i termini con cui avviare all'avversione sociale alla disuguaglianza espressa dalla collettività. In conclusione, anche se la competizione fiscale può talvolta, come abbiamo visto, risultare benefica per gli incentivi alla disciplina fiscale e all'efficienza che origina, si può forse ragionevolmente dire che non pare opportuno sia esercitata con tributi a carattere redistributivo come l'IRPEF (o anche la nuova IRE).

D'altra parte, la soluzione di questo problema non può essere demandata a disposizioni, di tipo centralistico e autoritario come quelle inserite nella Legge Finanziaria per il 2003 e confermate in quella del 2004. che vietano alle regioni e agli enti locali di variare il livello delle addizionali. Decisioni di questo tipo impongono costi talmente elevati di competizione verticale da far sconfinare questa in un vero proprio

---

<sup>32</sup> Per l'analisi di un meccanismo perequativo su più livelli – nazionale e regionale e poi regionale e locale - vedi i saggi contenuti in Lorenzini e Petretto [2004].

conflitto istituzionale.

### 8.5. Coordinamento della finanza pubblica e Camera territoriale

Venerdì 26 marzo 2004 il Senato ha approvato, in prima lettura, una proposta di legge di revisione costituzionale (L. 2544) al cui interno è contenuta l'istituzione di un *Senato federale* con compiti differenziati rispetto alla prima Camera, la *Camera politica*. Lo scopo è quello di rendere il sistema compatibile con le nuove attribuzioni di competenze tra i diversi livelli di governo introdotte con il nuovo art. 117 della Legge n.3 del 10/2003 di riforma costituzionale del Titolo V.

Non vi è dubbio che una Camera con connotazioni territoriali avrebbe il merito di convogliare il dibattito politico sulla contrapposizione di interessi tra cittadini, appartenenti, allo stesso tempo, a uno stato nazionale e a un determinato territorio, nel nostro caso la regione. Inoltre, la Camere territoriale ha, come spiegato dalla letteratura politologica, tradizionalmente la funzione di disciplinare le questioni di coordinamento verticale fiscale tra i diversi governi territoriali e di perequazione distributiva; due questioni praticamente irrisolte a seguito del nuovo art. 119 del Titolo V.

Tuttavia, come efficacemente sottolineato di recente da Bordignon e Brosio [2004], il meccanismo di rigida divisione dei compiti tra le due Camere – quella politica con il compito di legiferare sulle competenze esclusive dello stato, quella territoriale sulle materie concorrenti tra Stato e Regioni – lasciando solo la perequazione e il federalismo fiscale come materie di legislazione comune, potrebbe sollevare più conflitti di quanti non ne risolva. Inoltre, è assai dubbio che la struttura del Senato federale sia sufficiente a garantire un'adeguata rappresentanza territoriale, a causa del rigido collegamento imposto tra elezione del Senato e dei governi regionali.

In conclusione, la materia è ancora estremamente fluida, ma non vi è dubbio che, soprattutto ai fini dell'impostazione di un coerente meccanismo di coordinamento finanziario tra i diversi livelli, si debba prestare molta attenzione alla struttura e ai compiti del Senato federale e si debba quindi procedere proprio nel senso di individuare in tale istituzione quella sede di cooperazione a cui la teoria della finanza pubblica attribuisce i significativi vantaggi specificati nei precedenti paragrafi.

### **Riferimenti bibliografici**

- Aghion, P., Alesina, A. e Trebbi, F. (2004), *Endogenous political institutions*, Harvard working papers e NBER.
- Baldwin R.E., Krugman P. (2004), *Agglomeration, integration and tax harmonization*, in «European Economic Review», vol. 48, pp. 1-23.
- Baldwin, R., Forslind, R., Martin, P., Ottaviano, G. e Robert-Nicoud, F. (2003), *Economic Geography and Public Policy*, Princeton, Princeton University Press.
- Becker, G. S. (1983), *A theory of competition among pressure groups for political influence*, in «Quarterly Journal of Economics», vol. 98, pp. 371-400.
- Besley, T.J. e Rosen, H.S. (1998), *Vertical externalities in tax setting: evidence from gasoline and cigarettes*, in «The Journal of Public Economics», vol. 70, pp. 383-398.

- Besley, T.J. e Smart, M. (2001), *Does tax competition raise voter welfare?*, mimeo, University of Toronto.
- Boadway, R. e Keen, M. (1996), *Efficiency and the optimal direction of federal-state transfers*, in «International Tax and Public Finance», vol. 3, pp. 137-155.
- Bordignon, M. e Brosio, G. (2004), *Un Senato federale, ma all'americana*, in «Lavoce.info», 6.4.2004.
- Brennan, G. e Buchanan, J. M. (1977), *Toward a tax constitution for Leviathan*, in «The Journal of Public Economics», vol. 8, pp. 255-273.
- Brennan, G. e Buchanan, J. M. (1980), *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Buchanan J.M. e Tullock, G. (1962), *The calculus of consent*, Ann Arbor, The University of Michigan Press
- Bucovetsky, S. (1991), *Asymmetric tax competition*, in «The Journal of Urban Economics», vol. 30, pp. 167-181.
- Bucovetsky, S. e Wilson, J.D. (1991), *Tax competition with two tax instruments*, in «Regional Science and Urban Economics», vol. 21, pp. 333-350.
- Caplan, A.J., Cornes, R.C e Silva, E.D.C. (2000), *Pure public goods and income redistribution in a federation with decentralized leadership and imperfect labor mobility*, in «The Journal of Public Economics», vol. 77, pp. 265-284.
- de Combrugghe, A. e Tulkens, H. (1990), *On Pareto improving commodity tax changes under fiscal competition*, in «The Journal of Public Economics», vol. 41, pp. 335-350.
- Dahlby, B. (1996), *Fiscal externalities and the design of government grants*, in «International Tax and Public Finance», vol. 3, pp. 397-412.
- Dahlby, B., Wilson, L. S. (2003), *Vertical Fiscal Externalities in a Federation*, in «The Journal of Public Economics», vol. 87, pp. 917-930.
- DePater, J.A. e Myers, G.M. (1994), *Strategic capital tax competition: a pecuniary externality and a corrective device*, in «The Journal of Urban Economics», vol. 36, pp. 66-78.
- Edwards, J. e Keen, M. (1996), *Tax competition and Leviathan*, in «The European Economic Review», vol. 40, pp. 113-134.
- Eggert, W. 2001, *Capital tax competition with socially wasteful government consumption*, in "The European Journal of Political Economy", vol. 17 (3), pp. 517-529.
- Flochel, L., Madies, T. (2002), *Interjurisdictional Tax Competition in a Federal System of Overlapping Revenue Maximizing Governments*, in «International Tax and Public Finance», vol. 9, pp. 121-141.
- Flowers, M. R. (1988), *Shared Tax Sources in a Leviathan Model of Federalism*, in «Public Finance Quarterly», vol. 16, pp. 67-77.
- Fuest, C. (2000), *The political economy of tax coordination as a bargaining game between bureaucrats and politicians*, in «Public Choice», vol. 103, pp. 357-382.
- Fuest, C. e Huber, B. (1999), *Tax coordination and unemployment*, in «International Tax and Public Finance», vol. 6, pp. 7-26.
- Fuest, C. e Huber, B. (2001a), *Tax competition and tax coordination in a median voter model*, in «Public Choice», vol. 107, pp. 97-113.
- Fuest, C. e Huber, B. (2001b), *Why there is so little tax coordination? The role of majority voting and international tax evasion*, in «Regional Science and Urban Economics», vol. 31, pp. 299-317.
- Fuest, C., Huber, B. e Mintz, J. (2003), *Capital mobility and tax competition: a survey*, CESifo WP No. 956.
- Fujita, M., Krugman, P.R. e Venables, A.J. (1999), *The spatial economy: cities, regions and international trade*, Cambridge, Mass., The Mit Press.
- Gallo, F. (2002), *Il nuovo Titolo V della Costituzione: autonomia tributaria e problemi di coordinamento*, in «Politica Economica», n.3, pp. 523-539.

- Giarda D.P., (2001), *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in «Le Regioni », n.6.
- Goodspeed, T.J. (2000), *Tax structure in a federation*, in «The Journal of Public Economics», vol. 75, pp. 493-506.
- Goodspeed, T.J. (2002), *Tax Competition and Tax Structure in Open Federal Economies: Evidence from OECD Countries with Implication for the European Union*, in «The European Economic Review», vol. 46, pp. 357-374.
- Gordon, H. (1983), *An optimal taxation approach to fiscal federalism*, in «The Quarterly Journal of Economics», vol. 100, pp. 1-27.
- Gordon, H. (1986), *Taxation of investment and savings in a world economy*, in «The American Economic Review», vol. 76, pp. 1087-1102.
- Grazzini, L. e van Ypersele T. (2003), *Fiscal coordination and political competition*, in «The Journal of Public Economic Theory», vol. 5, pp. 305-324.
- Haufler, A. (1997), *Factor taxation, income distribution and capital market integration*, in «Scandinavian Journal of Economics», vol. 99, pp. 425-446.
- Haufler, A. (1998), *Asymmetric commodity tax competition: comment on de Combrugghe and Tulkens*, in «The Journal of Public Economics», vol. 67, pp. 135-144.
- Haufler, A. (1999), *Tax competition and tax coordination in a optimum income tax model*, in «The Journal of Public Economics», vol. 71, pp. 441-458.
- Hayashi, M. e Boadway, R. (2001), *An empirical analysis of intergovernmental tax interaction: The case of business income taxes in Canada*, in «The Canadian Journal of Economics», vol. 34(2), pp. 481-503.
- Janeba, E., Wilson, J. D. (2002), *Decentralization and International Tax Competition*, mimeo, Michigan State University.
- Jha, R. (1998), *Modern Public Economics*, New York, Routledge.
- Keen, M. J. (1998), *Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism*, International Monetary Fund Staff Papers, 45(3), pp. 454-485.
- Keen, M. J. (1999), *Aspects of 'harmful tax competition'*, in *Concorrenza fiscale in un'economia internazionale integrata*, a cura di Bordignon, M. e Da Empoli, D., Milano, Franco Angeli.
- Keen, M., Kotsogiannis C. (2002), *Does federalism lead to excessively high taxes?* in «The American Economic Review», vol. 92, pp. 363-370.
- Keen, M.J., Kotsogiannis, C. (2003), *Leviathan and Capital Tax Competition in Federations*, in «The Journal of Public Economic Theory», vol. 5(2), pp. 177-199.
- Keen, M. e Marchand, M. (1997), *Fiscal competition and the pattern of public spending*, in «The Journal of Public Economics», vol. 66, pp. 33-53.
- Kehoe, P.J. (1989), *Policy cooperation among benevolent governments may be undesirable*, in «The Review of Economic Studies», vol. 56, pp. 289-296.
- Kind, H.J., Jarle H., Karnvick, K.H.M. e Schjelderup, G. (2000), *Competing for capital in a "lumpy" world*, in «The Journal of Public Economics», vol. 78, pp. 253-274.
- Kornai J., Maskin E. e Roland, G. (2003), *Understanding the soft budget constraint*, in «The Journal of Economic Literature», vol. XLI, pp. 1095-1136.
- Lockwood, B. (2001), *Tax competition and tax coordination under destination and origin principles: a synthesis*, in «The Journal of Public Economics», vol. 81 (2), pp. 279-319.
- Lorenzini, S. e Petretto A. (a cura di) (2004), *Riforma costituzionale e federalismo fiscale: una proposta della Regione Toscana*, IRPET, Firenze.
- Ludema, R.D. e Wooton, I., (2000), *Economic geography and the fiscal effects of regional integration*, in «The Journal of International Economics », vol. 52, pp. 331-357.
- Matsumoto, M. (2001), *A note on the composition of public expenditure under capital tax competition*, in «International Tax and Public Finance», vol. 7(6), pp. 691-697.
- Mintz, J. e Tulkens, H. (1986), *Commodity tax competition between member states of a federation: equilibrium and efficiency*, in «The Journal of Public Economics», vol. 29,

pp. 133-172.

Mueller D.C. (1997), *La teoria delle scelte collettive*, II ed., Milano, Idelson.

Oates, W.E. (2001), *Fiscal competition and European Union: contrasting perspectives*, in «Regional Science and Urban Economics», vol. 31, pp. 133-145.

Persson, T. e Tabellini, G. (1992), *The politics of 1992: fiscal policy and European integration*, in «The Review of Economic Studies», vol. 59, pp. 689-701.

Persson, T. e Tabellini, G. (2000), *Political economics, explaining economic policy*, Cambridge, Mass., The Mit Press.

Petretto, A. (1998), *Mercato, organizzazione industriale e intervento pubblico*, II. Ed., Bologna, Il Mulino.

Petretto, A. (2002a), *Economia Pubblica ed Unione Europea*, cap. 3., Bologna, Il Mulino.

Petretto A. (2002b), *Prospettive di federalismo fiscale in Italia tra modifica del Titolo V e legge delega sulla riforma fiscale*, in «Politica economica», n. 3, pp.539-555.

Petretto, A. (2003), *Le entrate delle Regioni e degli enti locali secondo il nuovo dell'art.119 della Costituzione: un'analisi economica*, Quaderno n. 19, Interventi, Note e Rassegne, IRPET, Firenze.

Sato, M., (2000), *Fiscal externalities and efficient transfers in a federation*, in «International Tax and Public Finance», vol. 7, pp. 119-139.

Sato, M. (2003), *Tax competition, rent-seeking and fiscal decentralization*, in «European Economic Review», vol. 47, pp. 19-40.

Tanzi, V. (1995), *Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects*, Annual World Bank Conference on Developing Economics, The World Bank.

Tresch R.W. (2002), *Public Finance, a normative theory*, II edition, Academic Press, Boston.

Wellisch, D., (2000), *Theory of Public Finance in a Federal State*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press.

Wellisch, D. e Hulshorst, J. (2000), *A Second Best theory of local government policy*, in «International Tax and Public Finance», vol. 7, pp. 5-23.

Wildasin, D.E. (1989), *Interjurisdictional capital mobility: fiscal externality and a corrective subsidy*, in «The Journal of Urban Economics», vol. 25, pp. 193-212.

Wilson, D. (1986), *A theory of interregional tax competition*, in «The Journal of Urban Economics», vol. 19, pp. 296-315.

Wilson, D. (1991), *Tax competition with intrerregional differences in factor endowments*, in «The Regional Science and Urban Economics», vol. 21, pp. 423-452.

Wilson, D. (1999), *Theories of tax competition*, in «The National Tax Journal», vol. 2, pp. 269-304.

Wilson, J. D. e Wildasin, D.E. (2004), *Capital tax competition: bane or boon*, in «The Journal of Public Economics», vol. 88, pp. 1065-1091.

Zodrow, G.R. e Mieszkowski, P. (1986), *Pigou, Tiebout, property taxation and the underprovision of local public goods*, in «The Journal of Urban Economics», vol. 19, pp. 356-370.