

Aurelio Tommasetti
Stefano Ranucci

Gli effetti del federalismo municipale sul bilancio dell'ente locale

ECONOMIA



FrancoAngeli



MANAGEMENT

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Aurelio Tommasetti
Stefano Ranucci

Gli effetti del federalismo municipale sul bilancio dell'ente locale

FrancoAngeli

Questo volume è stato pubblicato con il parziale contributo del Dipartimento di Studi e Ricerche Aziendali dell'Università degli Studi di Salerno.

La presente pubblicazione è stata sottoposta a referaggio.

Si ringraziano i referee della loro collaborazione.

Copyright © 2012 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Introduzione	pag.	9
1. Il federalismo fiscale nella letteratura internazionale, di <i>Stefano Ranucci</i>	»	15
1.1. Efficienza ed equità di mercato nelle scelte di intervento dello Stato in economia	»	15
1.1.1. Le cause del fallimento di efficienza di un mercato	»	17
1.1.2. Le cause del fallimento di equità di un mercato	»	23
1.2. Motivazioni economiche nelle scelte di decentramento	»	24
1.3. Criticità nelle scelte di decentramento fiscale	»	28
1.3.1. Inefficienze connesse ai processi di decentramento fiscale	»	28
1.3.2. Iniquità connesse ai processi di decentramento fiscale	»	37
2. L'attuazione del federalismo municipale, di <i>Stefano Ranucci</i>	»	39
2.1. Il processo di riforma federale in Italia	»	39
2.2. Fasi di attuazione del federalismo municipale	»	42
2.3. Provvedimenti in vigore nella prima fase di attuazione del federalismo municipale	»	44
2.3.1. Il Fondo sperimentale di riequilibrio	»	44
2.3.2. La compartecipazione all'Iva	»	47
2.3.3. L'Imposta di soggiorno	»	48
2.3.4. L'Imposta di scopo	»	49
2.3.5. L'addizionale comunale all'Irpef	»	49

2.3.6. La partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento	pag.	50
2.3.7. L'addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica	»	51
2.4. Provvedimenti da introdursi nella fase a regime del federalismo municipale	»	52
2.4.1. L'Imposta municipale propria (Imu propria)	»	52
2.4.2. L'Imposta municipale secondaria (Imu secondaria)	»	54
2.4.3. La devoluzione del gettito delle imposte d'atto erariali	»	55
2.4.4. Il Fondo perequativo	»	56
2.5. Prime considerazioni sull'attuazione delle disposizioni del Decreto n. 23/2011	»	57
3. Il sistema di bilancio dell'ente locale e i vincoli alla gestione, di Aurelio Tommasetti	»	61
3.1. Caratteristiche del sistema di bilancio dell'ente locale	»	61
3.2. La finalità autorizzativa del bilancio dell'ente locale	»	63
3.3. Le disposizioni del Tuel in relazione agli equilibri di bilancio dell'ente locale	»	64
3.4. I vincoli del Patto di stabilità interno sul bilancio del Comune	»	67
3.5. I parametri di deficitarietà	»	70
3.6. La valutazione dell'autonomia di entrata dell'ente locale in base agli indicatori finanziari ed economici	»	73
3.7. Il modello di analisi del Federalismo municipale	»	74
4. La rappresentazione in bilancio delle nuove entrate del federalismo municipale, di Aurelio Tommasetti	»	79
4.1. Le entrate modificate con il federalismo municipale	»	79
4.2. Fondo sperimentale di riequilibrio	»	81
4.3. Compartecipazione all'Iva	»	82
4.4. Addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica	»	84
4.5. Addizionale comunale Irpef, Imposta di scopo, Imposta di soggiorno	»	85
4.6. La partecipazione all'accertamento	»	88
5. La quantificazione delle nuove entrate del federalismo municipale, di Barbara Guardabascio	»	91
5.1. Il campione d'analisi	»	91
5.2. La composizione delle entrate prima della riforma	»	94

5.3.	Stima e analisi distributiva delle nuove entrate proprie	pag.	98
5.3.1.	Le entrate da distribuzione del Fondo sperimentale di riequilibrio	»	99
5.3.1.1.	Stima del gettito della Cedolare secca sugli affitti e degli altri tributi devoluti	»	100
5.3.1.2.	Stima dell'effetto perequativo del Fondo	»	105
5.3.2.	La compartecipazione Iva	»	109
5.3.3.	L'Imposta di soggiorno	»	111
5.3.4.	L'Imposta di scopo	»	115
5.3.5.	L'addizionale comunale all'Irpef	»	115
5.4.	Analisi delle basi imponibili dei tributi devoluti e delle nuove imposte	»	117
5.5.	Le modifiche nella composizione delle entrate dell'ente locale per effetto del federalismo municipale	»	119
6.	Gli effetti del federalismo municipale su autonomia e indipendenza finanziaria dei Comuni , di <i>Barbara Guardabascio e Stefano Ranucci</i>	»	123
6.1.	Metodologia di analisi	»	123
6.2.	L'autonomia finanziaria dei Comuni	»	124
6.2.1.	L'autonomia finanziaria pre-federalismo	»	127
6.2.2.	L'autonomia finanziaria post-federalismo	»	132
6.3.	L'indipendenza finanziaria dei Comuni	»	141
6.3.1.	L'indipendenza finanziaria pre-federalismo	»	143
6.3.2.	L'indipendenza finanziaria post-federalismo	»	146
7.	Nuova fiscalità municipale e autonomia gestionale degli enti locali , di <i>Stefano Ranucci</i>	»	157
7.1.	Il modello di analisi utilizzato per la valutazione dell'autonomia gestionale degli enti locali	»	157
7.2.	Effetti del federalismo municipale sugli equilibri di bilancio dei Comuni	»	159
7.3.	Effetti del federalismo municipale sui vincoli posti dal Patto di stabilità interno	»	162
7.4.	Effetti del federalismo municipale sui parametri di deficitarietà	»	163
7.5.	Effetti del federalismo municipale sugli indicatori di autonomia finanziaria	»	165
8.	Sintesi e conclusioni , di <i>Stefano Ranucci</i>	»	169
8.1.	Criticità nel processo di riforma federale	»	169
8.2.	Distribuzione territoriale dei gettiti della nuova fiscalità municipale	»	171

8.3. La perequazione	pag. 173
8.4. L'autonomia finanziaria e l'indipendenza dai trasferimenti da Stato	» 174
8.5. L'impatto del federalismo municipale su autonomia gestionale e vincoli di bilancio	» 176
8.6. Conclusioni	» 179
Tavole statistiche	» 183
Bibliografia	» 233

Introduzione

Il volume intende offrire un contributo allo studio degli effetti dell'entrata in vigore delle disposizioni contenute nel decreto legislativo di riforma della fiscalità municipale n. 23 del 14 marzo 2011.

Il decreto sul cd. “federalismo fiscale municipale” determina un profondo cambiamento nel sistema di finanziamento dei Comuni, teso a garantire una maggiore autonomia finanziaria e gestionale degli enti territoriali.

Le disposizioni contenute nel provvedimento disciplinano, infatti, i meccanismi di finanziamento, i trasferimenti dallo Stato e l'autonomia impositiva dei Comuni, determinando sostanziali variazioni nel sistema di finanziamento delle amministrazioni pubbliche territoriali.

La riforma della fiscalità municipale si inquadra nel più ampio processo di decentramento di funzioni, poteri e responsabilità che ha interessato il funzionamento dello Stato negli ultimi quindici anni. Tale processo ha avuto inizio con la riforma Bassanini¹ ed è proseguito con la riforma costituzionale di modifica del Titolo V, che ha decentrato parte delle funzioni legislative, per concludersi con la legge delega n. 42/2009 di disciplina delle modalità di attuazione del federalismo.

I principi ispiratori di tali interventi normativi sono individuabili nel graduale aumento delle funzioni proprie o delegate svolte dai livelli locali, cui è corrisposto un ampliamento dell'autonomia gestionale degli organi di

¹ Per “riforma Bassanini” si intende il processo di riforma della pubblica amministrazione realizzato tra il 1997 e il 1999 con le seguenti leggi: L. 15 marzo 1997, n. 59; L. 15 maggio 1997, n. 127 (Bassanini *bis*); L. 16 giugno 1998, n. 191 (Bassanini *ter*); L. 8 marzo 1999, n. 50 (Bassanini *quater*).

governo e l'incremento della responsabilizzazione nell'impiego delle risorse gestite a livello decentrato.

L'attuazione del federalismo fiscale completa il progressivo decentramento delle funzioni e dei poteri dello Stato alle autonomie territoriali attraverso il riconoscimento della titolarità di risorse finanziarie proprie derivanti dalla fiscalità e interviene per riequilibrare il divario venutosi a creare, a seguito del decentramento amministrativo, tra la capacità di spesa degli enti territoriali e la titolarità delle fonti di entrata.

Come illustrato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze nella propria relazione al Parlamento del 30 giugno 2010 sull'attuazione del federalismo fiscale, la finanza pubblica italiana presenta un elemento di anomalia consistente nello squilibrio tra potere di spesa riconosciuto ai livelli locali di governo e ammontare di risorse proprie, che si sostanzia nella significativa metafora "dell'albero storto". In base ai dati contenuti nella suddetta relazione, risulta che circa il 50% della spesa pubblica è gestita dalle amministrazioni territoriali mentre solo il 18% delle entrate deriva dalla fiscalità propria di tali enti.

Un divario così elevato tra potere di spesa e titolarità dell'entrate non consente, in linea di principio, di realizzare le finalità di incremento dell'autonomia e di responsabilizzazione degli organi di governo degli enti locali che sono alla base dell'intero processo di riforma².

Il D.Lgs. n. 23/2011 sulla fiscalità municipale persegue tali finalità attraverso una serie di disposizioni che si prefiggono di realizzare un graduale passaggio dall'attuale sistema di finanziamento cosiddetto a finanza derivata ad un sistema a finanza propria.

Nel presente lavoro, la valutazione della capacità del nuovo sistema di finanziamento dei Comuni, di aumentare l'autonomia degli organi di governo degli enti locali, è condotta su due differenti piani di analisi.

Una prima prospettiva di natura "macro" è tesa a valutare la capacità delle disposizioni contenute nel decreto di modificare la composizione e l'ammontare delle risorse che finanziano la spesa dei Comuni.

² L'autonomia è infatti limitata dagli strumenti di controllo e coordinamento che garantiscono il rispetto dei vincoli di finanza pubblica (es. Patto di stabilità interno). La responsabilizzazione sui risultati finanziari conseguiti non può, allo stesso modo, essere fatta valere laddove la titolarità delle risorse proprie è di gran lunga inferiore alle risorse derivanti dai trasferimenti.

Una seconda prospettiva di analisi si concentra sulla dimensione “gestionale (o micro)” illustrando le implicazioni che la nuova fiscalità determina per gli organi di governo dell’ente locale. In particolare, tali analisi sono state realizzate evidenziando, da un lato, la capacità di correggere lo sbilanciamento verticale esistente tra potere di spesa e autonomia di entrata e, dall’altro, la capacità delle disposizioni di garantire l’aumento dell’autonomia nelle scelte gestionali da parte degli organi di governo degli enti locali. In tale prospettiva, lo studio della letteratura ha suggerito l’utilizzo del bilancio di previsione quale strumento per realizzare l’analisi dell’effettivo impatto della riforma³.

L’analisi quantitativa proposta nel presente lavoro è condotta su un campione di 83 Comuni capoluogo di Provincia ubicati nelle Regioni a statuto ordinario.

Per quanto concerne la dimensione “macro”, un primo elemento da valutare è relativo alla distribuzione delle basi imponibili e dei gettiti associati alle nuove disposizioni introdotte con il decreto. Una forte disparità tra basi imponibili avrebbe come effetto quello di realizzare una non omogenea capacità fiscale tra i diversi enti locali.

In tal senso, è analizzata la distribuzione delle basi imponibili e dei gettiti delle imposte prima e dopo l’entrata in vigore del federalismo: il risultato atteso è una più omogenea distribuzione delle basi imponibili e dei gettiti a seguito dell’aumento dell’autonomia fiscale.

In relazione a tale ultimo punto, la presenza di marcate differenze territoriali tra le basi imponibili che caratterizza il nostro paese richiede il necessario ricorso a strumenti perequativi. È opportuno, dunque, valutare l’incidenza e il funzionamento di tali meccanismi perequativi.

In tal senso, si procede per ciascun Comune alla valutazione del contributo dato e del beneficio ricevuto a seguito dell’applicazione del meccanismo perequativo e la valutazione dell’incidenza del contributo da perequazione sul totale delle entrate dell’ente: il risultato atteso è rappresentato da una

³ Nel funzionamento di un ente locale il bilancio di previsione rappresenta, infatti, lo strumento attraverso il quale sono esplicitate e contemperate le attese dei differenti stakeholder. In funzione di tale ruolo, il processo di redazione, gestione e rendicontazione del bilancio è disciplinato da un’articolata serie di principi, regole e vincoli che hanno lo scopo di indirizzare l’attività degli organi di governo dell’ente verso una soluzione mediata delle attese dei portatori di interesse e che di fatto ne limitano l’autonomia gestionale. I principi e i vincoli cui ci si riferisce sono riconducibili, per esempio, alla funzione autorizzatoria e al processo di approvazione del bilancio di previsione, alle regole del Patto di stabilità interno, ai parametri di deficitarietà ecc.

scarsa incidenza delle entrate da perequazione nei Comuni con maggiori basi imponibili e un'elevata incidenza nei Comuni con basse basi imponibili.

Per quanto concerne la dimensione “micro” un primo elemento da analizzare è rappresentato dalla capacità della riforma di incidere sul livello di sbilanciamento verticale esistente tra potere di spesa e capacità fiscale dell'ente (cd. autonomia finanziaria).

A tal fine è valutato il rapporto tra le entrate proprie e la spesa dell'ente prima della riforma e dopo l'entrata in vigore delle disposizioni contenute nel decreto: il risultato atteso è rappresentato dall'aumento dell'incidenza delle entrate proprie sul totale della spesa dell'ente.

Un secondo elemento da valutare è rappresentato dal rapporto tra entrate da trasferimento e entrate proprie dell'ente locale (cd. indipendenza finanziaria). In linea teorica la riduzione dell'incidenza delle entrate da trasferimento riduce l'influenza del livello centrale di governo sulle scelte di spesa e di politica fiscale dei livelli locali, contribuendo ad avvicinare territorialmente e politicamente il momento del prelievo fiscale con il momento della spesa: il risultato atteso è rappresentato dall'aumento dell'incidenza delle entrate proprie sulle entrate da trasferimento.

Un terzo elemento da valutare è rappresentato dall'effetto che la nuova composizione quantitativa e qualitativa delle entrate determina sull'autonomia gestionale degli organi di governo degli enti locali.

A tal fine si valuta l'impatto sugli equilibri e sui vincoli di bilancio che il nuovo sistema di finanziamento determina per i Comuni in base ai dati contenuti nei bilanci preventivi degli enti locali: il risultato atteso è rappresentato dalla possibilità di aumentare il livello di spesa o di variarne la composizione.

* * *

Il lavoro presenta la seguente articolazione in capitoli.

Nel primo capitolo è delineata la cornice teorica dei processi di riforma fiscale in senso federale nella letteratura internazionale, al fine di inquadrare le scelte del legislatore italiano in tema di federalismo municipale.

Nel successivo capitolo è descritto il contenuto e il funzionamento delle nuove disposizioni introdotte con il D.Lgs. n. 23/2011.

In seguito sono illustrate le caratteristiche del sistema di bilancio degli enti locali e l'insieme dei vincoli che gravano su di esso e che limitano l'autonomia gestionale degli organi di governo di tali enti.

Nel quarto capitolo si presenta la modalità di rappresentazione nel bilancio dell'ente locale delle nuove entrate del federalismo municipale.

Gli ultimi tre capitoli sono dedicati all'illustrazione dei risultati delle analisi qualitative e quantitative delle nuove entrate del federalismo e dell'impatto sui bilanci degli enti locali.

Università degli Studi di Salerno

Gli Autori
novembre 2011

Gli autori, pur assumendosi la piena responsabilità dei contenuti del lavoro, intendono esprimere la propria gratitudine nei confronti della dott.ssa Barbara Guardabascio per il contributo offerto alla realizzazione dell'opera.

1. Il federalismo fiscale nella letteratura internazionale

di *Stefano Ranucci*

1.1. Efficienza ed equità di mercato nelle scelte di intervento dello Stato in economia

Nella storia moderna degli Stati di diritto non esistono esperienze di Nazioni che non prevedano un'organizzazione su più livelli territoriali; anche Stati molto piccoli per dimensione e popolazione, quali Malta e Lussemburgo, hanno più di un livello di governo.

Il decentramento rappresenta un elemento costituente dell'organizzazione di uno Stato sebbene con differenti livelli di intensità che oscillano tra una organizzazione fortemente centralista e una a vocazione federale¹ (Boadway, Shah, 2009).

¹ In particolare Boadway e Shah individuano tre differenti modelli di organizzazione di Stato rappresentati rispettivamente da: Stati con organizzazione unitaria dell'attività di governo; Stati con una organizzazione federale dell'attività di governo; governi confederati. Appartengono alla prima categoria, quegli Stati nei quali il controllo e l'effettivo esercizio delle funzioni di governo sono determinante a livello centrale sebbene l'effettivo esercizio delle diverse funzioni possa essere articolato in uno o più livelli di governo organizzati su base territoriale. Sono esempi di Stati unitari, sebbene presentino forme e modalità organizzative e soluzioni di decentramento delle funzioni differenti, la Cina, l'Egitto, la Francia, l'Indonesia, l'Italia, il Giappone, la Corea, la Nuova Zelanda, La Norvegia, le Filippine, il Portogallo, la Svezia, la Turchia e il Regno Unito; tutti questi paesi, infatti, presentano una struttura di governo articolata in più livelli locali ed una costituzione unica nazionale. Sono considerati Stati federali quegli Stati nei quali è presente una struttura di governo organizzata su più livelli ciascuno dei quali ha una propria forma di indipendenza rappresentata dalla capacità di assumere delle decisioni e di rispondere delle relative conseguenze. Il federalismo in tal senso è inteso come la scelta di "stare insieme" di autonome unità geografiche che cercano di ottenere i vantaggi derivanti dall'essere una grande nazione senza al

Tralasciando l'approfondimento sui modelli di Stato, si ritiene utile introdurre le logiche e i modelli di analisi sviluppati in letteratura per la valutazione dei processi di decentramento.

In termini più generali, le scelte legate all'organizzazione di uno Stato in merito alla suddivisione di poteri, responsabilità e funzioni tra i diversi livelli verticali di governo possono essere inquadrare nel più ampio ambito delle scelte sulle modalità di partecipazione alla vita economica e sociale della Nazione e relative alla determinazione dei confini del cosiddetto *welfare state*².

Come noto, l'intervento di uno Stato (Pica 2011) nella vita economica di una Nazione si realizza mediante:

- 1) acquisto di beni e servizi;
- 2) tassazione;
- 3) trasferimenti ad altri livelli di governo;
- 4) trasferimenti ai cittadini sotto forma di incentivi, sussidi e pensioni;
- 5) trasferimenti per incentivi alle imprese;
- 6) riscossione canoni per erogazione di servizi pubblici (per esempio, servizio di trasporto pubblico, gestione rifiuti, distribuzione idrica);
- 7) gestione dell'indebitamento pubblico;
- 8) emissione di moneta;
- 9) regolamentazione del funzionamento delle principali dimensioni economiche (mercato del lavoro, del capitale ecc.);

contempo perdere i benefici di restare piccole nazioni. Esempi di Stati federali sono: l'Argentina, l'Australia, l'Austria, il Belgio la Bosnia-Erzegovina, il Brasile, il Canada, le Comore, l'Etiopia, la Germania, l'India, la Malesia, il Messico, la Micronesia, il Nepal, la Nigeria, il Pakistan, la Russia, la Svizzera, gli Emirati Arabi Uniti, gli Stati Uniti e il Venezuela. Altri paesi hanno di recente adottato modifiche costituzionali che consentono di annoverarli all'interno dei modelli di stato federali, essi sono: la Repubblica Democratica del Congo, l'Iraq, il Sud Africa, la Spagna e il Sudan.

Sono considerati governi confederati quelli nei quali il livello centrale di governo riveste una funzione di agente nei confronti degli stati membri della confederazione. Di norma in una forma di governo confederato i livelli centrali di governo non hanno un autonomo potere di spesa o una propria autonomia fiscale. Esempi di governi confederati sono le Nazioni Unite, l'Unione Europea (sebbene in transizione verso il modello di Stato federale) e nel passato la Comunità di Stati Indipendenti (che comprendeva alcuni stati della disciolta URSS.

² Non si trascura che le scelte legate alla forma di Stato sono in realtà strettamente connesse ad una pluralità di fattori, quali ad esempio la storia, la cultura politica, le tradizioni religiose le dinamiche sociali ecc., e che solo in parte dipendono dalle scelte di natura economica. Nel presente lavoro, sebbene consapevoli dell'importanza dei fattori citati si è scelto di valutare i processi di decentramento in base a modelli concettuali e schemi di analisi mutuati dagli studi economici, trascurando l'influenza che le dinamiche storiche, politiche, culturali e sociali determinano nelle scelte di decentramento di uno Stato.

10) gestione delle imprese pubbliche.

Sebbene il processo di riforma del sistema di finanziamento degli enti locali modifica esclusivamente i primi tre tipi di intervento statale, si ritiene utile illustrare tutte le motivazioni alla base dell'intervento di uno Stato, per poi concentrare l'attenzione solo su quelle che spingono verso processi di decentramento e federalismo fiscale.

Il principale argomento a sostegno dell'intervento diretto di uno Stato in un'economia di mercato è rappresentato dall'esistenza di condizioni presenti nel mercato che ne determinano il fallimento o il non corretto funzionamento. Più in generale, mediante l'intervento dello Stato i processi individuali di scelta nell'allocazione delle risorse sono sostituiti con scelte allocative condotte a livello accentrato. Tale processo consente, in presenza di fattori che determinano il fallimento del mercato, di far sì che i benefici derivanti dalla centralizzazione delle decisioni siano superiori ai benefici che si avrebbero se le scelte allocative fossero lasciate ai singoli operatori presenti nel mercato. La letteratura economica³ individua due principali categorie di fallimenti associati alle economie di mercato tali da giustificare l'intervento dello Stato, consistenti in fallimenti di efficienza e di equità.

In base a tale prospettiva l'intervento dello Stato in economia (e come vedremo anche le scelte di decentramento) può essere analizzato in funzione della capacità di generare un miglioramento nelle dimensioni di efficienza ed equità di un dato mercato o di un territorio. In tal senso, preliminarmente, nei paragrafi che seguono (v. parr. 1.1.1 e 1.1.2) sono illustrati gli elementi che causano inefficienze e iniquità nei mercati e che possono essere eliminati o mitigati esclusivamente con l'intervento dello Stato. Successivamente (v. par. 1.2) è proposto il modello di analisi dei processi di federalismo fiscale. Nell'ultimo paragrafo, infine, sono approfondite le cause dei fallimenti di mercato scaturenti specificamente da processi di federalismo fiscale.

1.1.1. Le cause del fallimento di efficienza di un mercato

Un mercato è considerato inefficiente quando non tutte le opportunità di profitto sono pienamente utilizzate. Tale condizione si può verificare in relazione ad una molteplicità di fattori riconducibili, in parte, a problematiche

³ Si vedano su tutti Arrow (1951), Atkinson, Stiglitz (1980) e Boadway, Wildasin (1984).

connesse alla natura dei mercati. Boadway e Shah (2009), ricostruendo i principali contributi sull'argomento, individuano sette elementi, di seguito elencati, in presenza dei quali l'intervento diretto dello Stato è in grado di eliminare o mitigare le inefficienze di mercato:

- 1) presenza di beni pubblici;
- 2) presenza di esternalità legate all'utilizzo di beni e servizi pubblici;
- 3) sviluppo di economie di scala;
- 4) presenza di risorse non pienamente utilizzate;
- 5) assenza del mercato per alcune tipologie di beni o servizi;
- 6) presenza di informazioni imperfette;
- 7) mancata considerazione del fattore tempo.

Un primo elemento in grado di generare fallimenti in economie di mercato è rappresentato dalla presenza di beni pubblici il cui utilizzo non è escludibile o limitabile ai potenziali utilizzatori, per cui è ipotizzabile che si verifichino dei comportamenti di tipo "*free riding*", consistenti nell'utilizzo del bene pubblico senza che sia sopportato alcun onere. Un classico esempio di *free riding* è rappresentato dalla scelta di utilizzare un mezzo pubblico di trasporto senza pagarne il biglietto, ottenendo così l'effetto di scaricare tale costo su tutti coloro che al contrario pagano il biglietto. In presenza di beni pubblici, le scelte di intervento dello Stato consentono di eliminare il problema del *free riding* mediante la collettivizzazione della raccolta delle risorse necessarie alla creazione, manutenzione e tutela del bene pubblico. Rientrano in tale logica le scelte legate al finanziamento di alcuni settori di intervento dello Stato (sanità, istruzione, trasporti, tutela dell'ambiente, giustizia, difesa ecc.) mediante le risorse provenienti dalla fiscalità.

Un secondo elemento in grado di determinare inefficienze di mercato è rappresentato dalla presenza di esternalità legate all'utilizzo di beni e servizi pubblici, che si riscontrano quando il comportamento degli operatori di un mercato genera effetti, in termini di benefici o oneri, per altri operatori del medesimo mercato. Le esternalità possono essere positive se determinano un beneficio per gli operatori di un mercato, o negative se al contrario generano oneri. Un esempio tipico di esternalità negativa è rappresentato dall'inquinamento che comporta conseguenze negative (oneri) che sono sopportate e condivise da tutti gli operatori del mercato indipendentemente dal livello di produzione di inquinamento realizzato da ciascuno.

Parimenti, un esempio di esternalità positiva è rappresentato dalla creazione

di conoscenza mediante investimenti in ricerca e sviluppo. Tali investimenti consentono la creazione di nuova conoscenza, della quale possono beneficiare tutti gli operatori di un mercato (o di una specifica area geografica), indipendentemente dai costi sostenuti per gli investimenti. Anche gli investimenti in formazione del personale e nell'istruzione operano allo stesso modo della creazione di nuove conoscenze rappresentando anch'essi esternalità positive.

Le esternalità siano esse negative o positive hanno come conseguenza la creazione di inefficienze di mercato, in quanto:

- in ipotesi di esternalità negativa, vi è convenienza a produrre esternalità, poiché il costo di essa è ripartito tra tutti gli operatori di mercato indipendentemente dal livello di produzione individuale di esternalità;
- in ipotesi di esternalità positive, vi è un disincentivo alla produzione dell'esternalità poiché il beneficio derivante dalla stessa è ripartito tra tutti gli operatori di mercato indipendentemente dal livello di produzione dell'esternalità.

In presenza di esternalità, l'intervento dello Stato, può contribuire a ridurre o a eliminare gli effetti dell'esternalità negative mediante la creazione di meccanismi disincentivanti alla loro produzione, per esempio, attraverso la regolamentazione o mediante la previsione di meccanismi che attribuiscono un costo all'esternalità (es. una tassa sull'inquinamento). Al contempo, lo Stato può agire per incentivare la produzione di esternalità positive, attraverso: l'erogazione di finanziamenti (incentivi e contributi per la formazione professionale), la previsione di defiscalizzazione di alcuni oneri (quali le spese di ricerca e sviluppo o di ammodernamento degli impianti), o ancora mediante la produzione diretta del bene o servizio che determina l'esternalità (come nel caso dell'istruzione pubblica).

Un terzo elemento in grado di generare inefficienze di mercato è rappresentato dalla presenza di elevate barriere all'entrata dovute al raggiungimento di economie di scala. In tale ipotesi le inefficienze nel funzionamento del mercato sono dovute al mancato raggiungimento di livelli di produzione del bene/servizio ottimali. Un esempio di barriere all'entrata generate da economie di scala si riscontra nel mercato dei mezzi di trasporto. Per operare in tale mercato sono, infatti, necessari elevati investimenti iniziali in infrastrutture e immobilizzazioni che necessitano, per poter essere adeguatamente remunerati, di economie di scala tali da richiedere, in alcuni casi, dimensioni di mercato superiori a quelle effettive. Nell'ipotesi appena descritta un'impresa di tra-