



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE

**Alcuni profili economici della riforma IMU:
un case study su Ancona e Senigallia**

Fabio Fiorillo & Dario Romano

QUADERNO DI RICERCA n. 387

ISSN: 2279-9575

DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E SOCIALI

January 2013

Comitato scientifico:

Renato Balducci

Marco Gallegati

Alberto Niccoli

Alberto Zazzaro

Collana curata da:

Massimo Tamberi

Alcuni profili economici della riforma IMU:

un case study su Ancona e Senigallia

Fabio Fiorillo, *Università Politecnica delle Marche*

Dario Romano, *Università Politecnica delle Marche*

ABSTRACT*

Il 2012 è il primo anno di introduzione della principale nuova imposta prevista dal D.L. 23/2011 sul federalismo municipale. Com'è noto, infatti, l'introduzione dell'IMU, prevista a partire dal 2014, è stata anticipata dal cosiddetto decreto Salva Italia. Tale anticipazione, tuttavia si è accompagnata a una modifica della natura dell'imposta, ora non più unicamente imposta municipale, e ha posto ai Comuni una serie di problemi di non semplice soluzione.

In questo lavoro si cerca di valutare quanto la nuova imposta colga effettivamente l'obiettivo dichiarato del federalismo: aumentare l'autonomia fiscale e impositiva dei livelli amministrativi decentrati. Inoltre saranno analizzati due problemi connessi all'introduzione dell'IMU. Da un lato il meccanismo con cui si calcolano i minori trasferimenti agli enti locali a compensazione delle maggiori entrate fiscali. Dall'altro ci si porrà un problema distributivo e si proporrà un meccanismo per rivedere le rendite catastali in modo da renderle proporzionali all'effettivo prezzo di mercato.

L'analisi si baserà sui case studies di Ancona e Senigallia. La prima perché capoluogo di Regione, città più grande e popolata delle Marche. La seconda perché centro tra i simboli del turismo balneare marchigiano e nazionale, caratterizzata da un'elevata presenza di seconde case sfitte per gran parte dell'anno.

*

Si ringraziano Alberto Niccoli e Lorenzo Robotti per i preziosi suggerimenti, la responsabilità di quanto scritto rimane ovviamente degli autori.

Introduzione

Dopo circa venti anni dall'introduzione dell'ICI, imposta nata nel 1992 per volontà del Governo Amato, dal 2012 è entrato in scena un nuovo tributo, che è caratterizzato dalla duplice natura di imposta nazionale, con valenza patrimoniale, e di tributo locale. Stiamo parlando dell'IMU (Imposta Municipale Unica), che era una delle principali entrate assegnate ai Comuni prevista inizialmente dal d.l. 23/11, fortemente voluta dal partito della Lega Nord. Con il decreto Salva Italia, il governo tecnico guidato da Mario Monti ha modificato la natura dell'imposta che, attualmente, colpisce i proprietari o titolari di un diritto reale di godimento quale usufrutto, diritto di abitazione, diritto di uso e diritto di superficie. E' chiaro che questa denotazione pone subito in evidenza la natura patrimoniale dell'imposta stessa. Pur essendoci una connessione diretta tra questa tassa e la vecchia ICI, la base imponibile dell'IMU risulta più ampia includendo una serie di immobili esenti dall'ICI (oltre alle prime case, pagano l'IMU anche i fabbricati rurali e gli immobili appartenenti alle imprese e rimasti invenduti). Inoltre l'IMU, oltre a sostituire l'ICI sostituisce anche l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati (Dl. 23/2011 art. 7).

La connessione con l'ICI la si ritrova anche nel meccanismo di calcolo della base imponibile su cui calcolare l'ammontare: il punto di partenza è, come per l'ICI, la rendita catastale rivalutata. La natura locale e nazionale di questa imposta, invece, sta nella suddivisione del gettito del tributo: all'ente locale addetto alla riscossione rimane solo la parte dell'IMU sulla prima casa e il 50% della rimanente IMU. Il restante 50% spetta allo Stato centrale. A questo proposito, è interessante notare la problematica dell'accountability per un'imposta definita municipale e che fa percepire i Comuni quali "esattori" della stessa, quando un'ampia parte del gettito viene incassata direttamente dal governo centrale.

Per ciò che concerne le altre tematiche di discussione dell'IMU, è particolarmente necessario valutare con attenzione i limiti delle rendite catastali. Esiste, purtroppo, una rilevante sperequazione tra i prezzi di mercato e i valori catastali delle abitazioni. Pertanto, il paradosso di tale situazione imporrà un ragionamento concernente la riforma del Catasto¹, prevista per il 2013 con il passaggio delle rendite da vani a mq.

¹ Come previsto dallo schema di disegno di legge che delega il governo alla revisione del sistema fiscale, approvato dal Consiglio dei Ministri n.24 del 16/04/2012

L'IMU e l'autonomia finanziaria degli enti locali

Com'è noto (Seabright 1996; Salmon 1987; Vitaletti 2003) uno dei cardini su cui si basa un sistema di federalismo fiscale è l'attribuzione ai territori locali di risorse fiscali proprie commisurate alla capacità fiscale. Tale principio assume che enti locali responsabili del prelievo fiscale adotteranno politiche più virtuose poiché dovranno rispondere ai propri cittadini in maniera più forte.

Da questo punto di vista l'attribuzione dell'IMU ai Comuni risulta uno strumento per garantire l'autonomia degli stessi. Occorre tuttavia rilevare nuovamente come solo una parte dell'IMU sia da considerarsi imposta municipale, inoltre occorre domandarsi se nel contesto di crisi in cui è stata anticipata l'introduzione dell'IMU, l'autonomia fiscale che tale imposta dovrebbe garantire ai Comuni non venga ridotta o negata da altri provvedimenti anticrisi del governo centrale.

Per tale ragione, siamo partiti dagli indicatori finanziari di autonomia proposti dal Ministero dell'Interno: l'autonomia finanziaria e l'autonomia impositiva (figura 1) e ci siamo domandati se tali indicatori esprimono l'effettiva autonomia degli enti locali.

Figura 1: indicatori finanziari del Ministero dell'Interno

| | |
|----------------------------|----------------------------------|
| Autonomia Finanziaria (%): | $\frac{TR + ETR}{TR + ETR + CT}$ |
| Autonomia Impositiva (%): | $\frac{TR}{TR + ETR + CT}$ |

TR= entrate tributarie; ETR=entrate extratributarie; CT=trasferimenti correnti

Fonte: rielaborazione da Ministero dell'Interno (2011)

Partendo dall'esperienza degli enti locali, sottoposti ai vincoli del patto di stabilità interno, mutuati dal patto di stabilità e crescita dell'UE, siamo arrivati alla conclusione che l'autonomia effettiva degli enti locali debba tener conto di tali limitazioni. Pertanto abbiamo modificato gli indici in figura 1, in modo da considerare le somme che i Comuni devono accantonare per rispettare il patto di stabilità interno (figura 2).

Figura 2: rielaborazione indicatori finanziari del Ministero dell'Interno

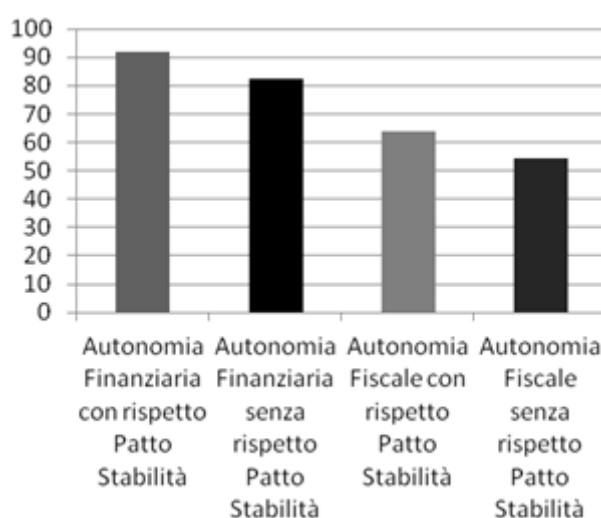
$$\text{Autonomia Finanziaria con ISP(\%):} \quad \frac{\text{TR} + \text{ETR} - \text{ISP}}{\text{TR} + \text{ETR} + \text{CT}}$$

$$\text{Autonomia Impositiva con ISP(\%):} \quad \frac{\text{TR} - \text{ISP}}{\text{TR} + \text{ETR} + \text{CT}}$$

$ISP(n)$ = somma da accantonare per rispettare il Patto di stabilità interno

Una volta che si calcola l'autonomia finanziaria utilizzando tali indici modificati, questa si riduce drasticamente. La figura 3 mostra l'andamento nel tempo degli indici di autonomia finanziaria e impositiva per il Comune di Senigallia. Come si può notare considerando il rispetto del patto di stabilità interno, gli indici di autonomia si riducono di circa dieci punti percentuali.

Figura 3: stime degli indicatori di autonomia



Fonte: elaborazione da Ministero dell'Interno – Dip. Finanza Locale (2012)

Il fondo sperimentale di riequilibrio, ovvero i minori trasferimenti

Concedere maggiori entrate proprie ai Comuni permette allo Stato Centrale di ridurre i trasferimenti agli enti locali. Negli allegati del decreto Salva Italia si specifica che a fronte di una maggiore entrata IMU lo Stato ridurrà i trasferimenti agli enti locali di una cifra di pari entità (circa €2 mld).

Tabella 1: Destinazione gettito IMU

| | |
|--|-------------|
| IMU sperimentale | 21,8 |
| ICI a normativa vigente | -9,2 |
| IRPEF ed addizionali su redditi fondiari relativi a immobili non locati | -1,6 |
| Variazione | + 11 |
| <i>- di cui riserva allo Stato</i> | <i>+ 9</i> |
| <i>- di cui maggiori entrate a favore dei comuni</i> | <i>+ 2</i> |

in miliardi di euro

Fonte: relazione tecnica al d.l. 201/11

Come si evince dalla tabella 1, l'entrata IMU sostituisce non solo l'ICI a normativa vigente, ma anche l'entrata IRPEF sulle case sfitte. Di conseguenza i circa 22 miliardi di euro stimati di gettito, in parte compenseranno queste due poste. Dopo tale compensazione il gettito aggiuntivo dell'IMU ammonterà a circa 11 miliardi, di cui 9 di spettanza statale. I Comuni vedranno il gettito delle imposte proprie aumentare di 2 miliardi e tale aumento sarà compensato da una riduzione dei trasferimenti di pari entità. Tale meccanismo, però, è definito solo in aggregato, nel medesimo allegato non è invece descritto come i minori trasferimenti si distribuiranno tra gli enti locali.

Una possibile soluzione poteva essere quella di ridurre (aumentare) i trasferimenti per ciascun Comune di una somma esattamente pari alle maggiori (minori) entrate dovute all'IMU. Se tale soluzione fosse stata adottata le entrate complessive di ciascun Comune italiano, al netto dei tagli legati ad altri decreti (d.l. 78/2010; d.l. 201/2011), non dovrebbero cambiare dopo la riforma.

In realtà se si guardano i bilanci dei vari Comuni italiani, la situazione appare diversa. Infatti le assegnazioni del federalismo municipale, ricevute attraverso il Fondo Sperimentale di Riequilibrio (FSR), al netto dei tagli dei decreti d.l. 78/2010 e d.l. 201/2011, sono ridotte o aumentate attraverso due poste: Detrazione / Integrazione IMU (art. 13 c 17 d.l. 201/2011) e Detrazione compensativa perdita IRPEF immobili non locati (relazione tecnica d.l. 01/2011). Osservando la situazione di una serie di Comuni italiani (Figura 4) si nota come il rapporto tra le due poste sia molto sperequato tra i diversi Comuni. Esistono Comuni che vedono ridursi le entrate e quindi hanno diritto ad un'integrazione IMU (nella tabella il Comune di Urbino e quello di Comunanza), ma che hanno comunque una riduzione complessiva² dei trasferimenti dovuta alla detrazione per l'IRPEF.

² Il Comune di Urbino ha minori trasferimenti attraverso il Fondo Sperimentale di Riequilibrio di circa 342 mila euro

Figura 4: confronto tra località italiane su detrazioni/integrazioni IMU

| Senigallia (AN) - 45.027 abitanti | | Somma (€) |
|--|--|------------------|
| Detrazione compensativa perdita IRPEF immobili non locati (relazione tecnica D.L. 201 / 2011) | | -1.534.417,77 |
| Detrazione / Integrazione IMU (articolo 13, c.17, D.L. 201 / 2011) | | -1.918.706,27 |
| Cortina d'Ampezzo (BL) - 6.075 abitanti | | |
| Detrazione compensativa perdita IRPEF immobili non locati (relazione tecnica D.L. 201 / 2011) | | -2.420.300,83 |
| Detrazione / Integrazione IMU (articolo 13, c.17, D.L. 201 / 2011) | | -1.288.012,07 |
| Urbino (PU) - 15.627 abitanti | | |
| Detrazione compensativa perdita IRPEF immobili non locati (relazione tecnica D.L. 201 / 2011) | | -491.792,52 |
| Detrazione / Integrazione IMU (articolo 13, c.17, D.L. 201 / 2011) | | 148.414,82 |
| Comunanza (AP) - 3.214 abitanti | | |
| Detrazione compensativa perdita IRPEF immobili non locati (relazione tecnica D.L. 201 / 2011) | | -80.561,12 |
| Detrazione / Integrazione IMU (articolo 13, c.17, D.L. 201 / 2011) | | 113.228,91 |
| Firenze (FI) - 373.446 abitanti | | |
| Detrazione compensativa perdita IRPEF immobili non locati (relazione tecnica D.L. 201 / 2011) | | -13.307.274,50 |
| Detrazione / Integrazione IMU (articolo 13, c.17, D.L. 201 / 2011) | | -31.995.631,60 |

Fonte: Ministero dell'Interno – Dipartimento Finanza Locale (2012)

Dai dati esposti, si può notare che nelle città turistiche è presente una rilevante perdita nella detrazione compensativa IRPEF sugli immobili non locati (Cortina, Senigallia). Stessa perdita nei Comuni montani o dell'entroterra (Comunanza e Urbino). Ciò è dovuto, probabilmente, alla notevole quantità d'immobili disponibili sfitti. Al contrario, il saldo tra maggiori entrate IMU e minori trasferimenti da FSR, ad aliquote standard, potrebbe essere positivo per i comuni con poche case sfitte³.

Per spiegare questa riduzione dei trasferimenti, si è ipotizzato che il meccanismo di calcolo utilizzato segua il seguente schema. Di determinante importanza, a nostro avviso, è la quota di compensazione IRPEF per gli immobili non locati. Infatti, secondo la nostra lettura dei calcoli ministeriali, la minor entrata dal FSR è stata scomposta in due parti: una relativa all'imposta vera e propria, e l'altra relativa all'IRPEF per gli immobili non locati. La prima posta è proporzionale al gettito IMU ad aliquote standard del Comune, la seconda parte viene detratta in proporzione alla

³ Si può dimostrare che questo è il caso di Firenze

perdita IRPEF che deriva dagli immobili non locati nel Comune. Quindi, i Comuni con elevata presenza di seconde case sfitte (es. Comuni turistici, sedi universitarie, città in abbandono etc. etc.) vedranno un saldo negativo tra maggiore entrata IMU e riduzione dei trasferimenti.

Per semplicità si assuma che esistano solo due città⁴, caratterizzate dallo stesso ammontare di maggiori entrate IMU previste dalle stime del governo.

Figura 5: IMU e Fondo sperimentale di riequilibrio, un esempio teorico

| Topolinia (molti immobili non locati) | | Paperopoli | |
|--|------|--|------|
| Maggiore entrata IMU (mln €) | 1,8 | Maggiore entrata IMU (mln €) | 1,8 |
| Riduzione FSR: Quota a compensazione IMU | -1 | Riduzione FSR: Quota a compensazione IMU | -1 |
| Riduzione FSR: Quota a compensazione IRPEF per immobili non locati | -1,2 | Riduzione FSR: Quota a compensazione IRPEF per immobili non locati | -0,4 |
| Saldo (ulteriore taglio nei trasferimenti) | -0,4 | Saldo (minore taglio nei trasferimenti) | 0,4 |

Nel caso di Paperopoli, le maggiori entrate IMU non sono compensate a pieno da identiche riduzioni in quota compensazione IMU e IRPEF. Ne risulta che, per la città di Paperino, è presente un minor taglio totale nei trasferimenti. D'altro canto, a Topolinia avviene la situazione contraria, per cui a una maggiore entrata IMU corrisponde una maggiore riduzione FSR giustificata dall'elevata presenza di seconde case sfitte. La presenza d'immobili non locati, infatti, genererà la riduzione del FSR per la quota compensazione IRPEF sugli immobili non locati. Quindi, per un Comune c'è un minor taglio nei trasferimenti, in un altro ovviamente uno maggiore. Questa situazione, ovviamente, è estremizzata ma ci aiuta a dare una spiegazione plausibile alla metodologia di conto usata dai tecnici ministeriali.

I profili distributivi: chi paga l'IMU?

La doppia natura d'imposta locale e d'imposta statale di natura patrimoniale che caratterizza l'IMU rende importante il profilo distributivo della stessa. Se uno degli obiettivi dell'imposta⁵ è quello di tassare i patrimoni immobiliari, la tassazione dovrebbe essere più elevata lì dove il valore dei patrimoni è maggiore. Al momento, tuttavia, l'adozione dell'IMU ha previsto solo una rivalutazione

⁴ Gli autori confessano il loro immaginario Disneyano.

⁵ Benché ragioni di opportunità politica hanno suggerito di non rendere esplicito tale obiettivo.

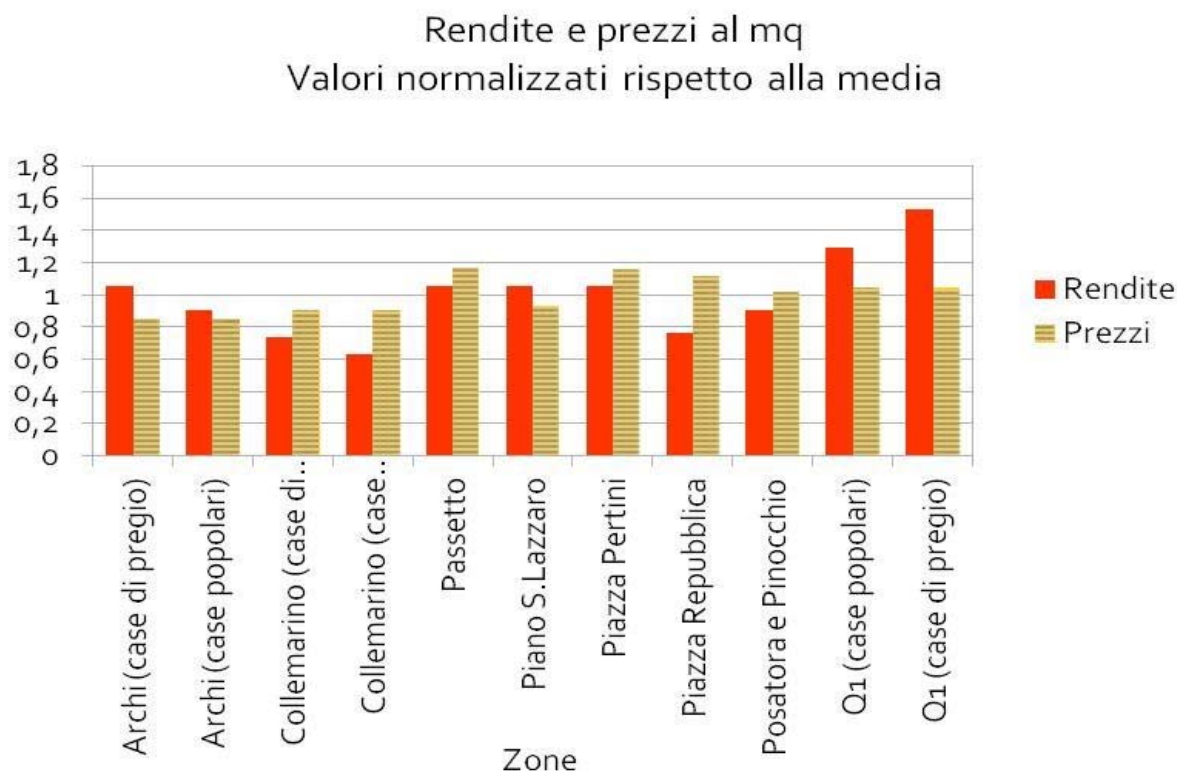
complessiva delle rendite catastali, ma non ha proceduto alla riforma del catasto in modo da adeguare le rendite ai prezzi di mercato calcolati utilizzando i dati ufficiali medi forniti dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare. Sono quindi evidenti le possibili sperequazioni. Analizzando i dati del Comune di Ancona (figura 6), è palese la sperequazione tra le zone più ricche, dove si paga di meno, e quelle più periferiche e popolari, dove paradossalmente si va a pagare di più a causa del valore delle rendite catastali, stabilite negli anni del Dopoguerra, mai riviste e distribuite in maniera sensibilmente diversa rispetto ai valori di mercato degli immobili.

L'esempio più emblematico è riferito alle zone del Passetto (residenziale tra quelle di maggior valore) e Q1 (popolare/periferia). In case della medesima dimensione, circa 6,7 vani in media, al Passetto si pagherebbero ad aliquota standard circa €110 in meno rispetto alla zona Q1; ad aliquota massima, la differenza si alzerebbe a €165.

Pertanto abbiamo pensato di anticipare la riforma del Catasto, prevista per il 2013, partendo dal passaggio dai vani ai metri quadri. Tale modifica, nella metodologia di calcolo, dovrebbe portare a un'imposta più equa, come riportato anche da LaVoce.info, poiché generalmente l'equazione "casa più grande = proprietario più ricco" è rispettata. Con la riforma, il valore delle rendite catastali per zona, calcolate per metro quadro, andrebbe rivisto completamente rendendo le stesse proporzionali ai prezzi di mercato, proprio per evitare di creare casi come quello esposto in precedenza.

Andrebbe cioè fissata una rendita catastale media per metro quadro Rmq capace di garantire la parità di gettito prima della riforma del catasto. Le rendite al metro quadro di ciascuna zona dovrebbero risultare quindi proporzionali ai prezzi di mercato.

Figura 6 Rendite e prezzi al mq (valori normalizzati rispetto alla media)



Fonte: elaborazione da Agenzia delle Entrate-OMI/Ancona Entrate. Campione: 4.358 abitazioni

Nel nostro esercizio di simulazione, abbiamo operativamente calcolato le rendite catastali al metro quadro dividendo le rendite per vano RV attualmente applicate nelle varie zone del Comune di Ancona per la dimensione media dei vani pari a 16 mq. Tale operazione elimina la sperequazione implicita nel calcolare la rendita catastale in base al numero di vani che porta a pagare le case con minore metratura somme superiori a quanto pagato dalle case più ampie. Tale valore rappresenta la rendita al metro quadro per zona senza che essa venga riproporzionata ai valori di mercato $Rmq_0(i)$. La rendita al metro per zona dopo la riforma del catasto che tenga conto degli effettivi prezzi di mercato si ottiene moltiplicando le rendite $Rmq_0(i)$ per il coefficiente di rivalutazione $x(i)$ proposto in figura 7.

Figura 7 Indice per le rivalutazione delle rendite catastali

$$x(i) = \frac{\overline{Rmq}}{Rmq_0(i)} \frac{p(i)}{\bar{p}} \text{ quindi } Rmq_1(i) = Rmq_0(i)x(i) = \overline{Rmq} \frac{p(i)}{\bar{p}}$$

$p(i)$ è il prezzo di mercato della zona i (al mq) e \bar{p} è la media dei prezzi di mercato nel Comune di Ancona, mentre \overline{Rmq} rappresenta la rendita media al mq.

Chiaramente un coefficiente di rivalutazione $x(i)$, se maggiore di 1, porta ad una rivalutazione delle rendite catastali, come succede nelle zone di maggior pregio del territorio anconetano (Passetto e Piazza della Repubblica). Il contrario avviene nelle zone periferiche come nel quartiere Q1. Di conseguenza, la base imponibile per l'IMU si rivaluterebbe nelle zone residenziali di maggior pregio e si svaluterebbe nelle zone periferiche ora sopravvalutate (figura 8).

Figura 8 Coefficienti di rivalutazione e del nuovo metodo di calcolo delle rendite

Assunzioni:

- \bar{p} : 1856 €/mq, media tra prezzi medi di mercato/mq osservati
- Rmq (1 vano=16 mq): 6,104, media tra rendite medie/mq dei quartieri osservati

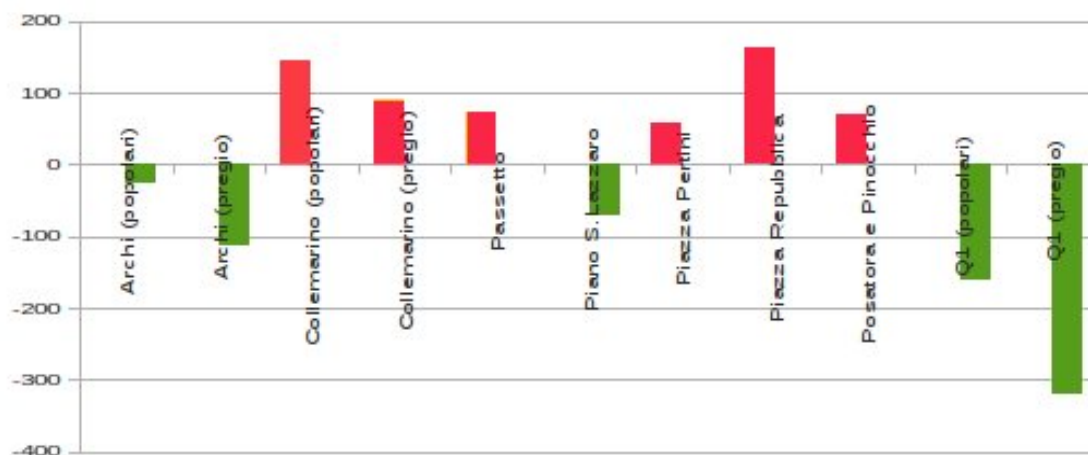
| Zona | Vecchia rendita Rmq0 | Coefficiente di Rivalutazione | Nuova Rendita Rmq 1 |
|------------------------|-------------------------|----------------------------------|------------------------|
| Archi (popolari) | 5,49 | 0,94 | 5,18 |
| Archi (pregio) | 6,46 | 0,8 | 5,18 |
| Collemarino (popolari) | 3,87 | 1,42 | 5,51 |
| Collemarino (pregio) | 4,52 | 1,22 | 5,51 |
| Passetto | 6,46 | 1,11 | 7,15 |
| Piano S.Lazzaro | 6,46 | 0,88 | 5,67 |
| Piazza Pertini | 6,46 | 1,09 | 7,07 |
| Piazza Repubblica | 4,68 | 1,46 | 6,82 |
| Posatora e Pinocchio | 5,5 | 1,14 | 6,25 |
| Q1 (popolari) | 7,91 | 0,81 | 6,41 |
| Q1 (pregio) | 9,35 | 0,69 | 6,41 |

Fonte: elaborazione da Agenzia delle Entrate-OMI/Ancona Entrate. Campione: 4.358 abitazioni

La conseguenza di queste misurazioni sta nel fatto che l'IMU sarà distribuita in maniera più equa da due punti di vista: quello relativo alle dimensioni delle abitazioni e, soprattutto, alla zona di residenza.

Le differenze, ancora più esplicite, emergono nella figura 9, dove si può vedere quanto, a parità di gettito complessivo e ad aliquota immutata, si pagherebbe in più o in meno dopo la modifica delle rendite catastali. È interessante vedere come le aree in giallo, generalmente (eccetto che per Collemarino, zona periferica/popolare), siano le zone residenziali centrali di Ancona destinate, per effetto della nuova riforma, a pagare un'IMU più alta. Al contrario, nelle zone periferiche e in quelle più popolari, l'IMU sarà inevitabilmente inferiore, in una logica di equità e solidarietà.

Figura 9 Differenze IMU per zona (€)



Fonte: elaborazione da Agenzia delle Entrate-OMI/Ancona Entrate. Campione: 4.358 abitazioni

Conclusioni

E' chiaro che, in questo contesto di notevole incertezza normativa, la nostra breve analisi potrebbe essere stravolta nei prossimi mesi: dietro questo lavoro, però, ci sono delle conclusioni interessanti che possono essere approfondite.

Alla luce di ciò che abbiamo analizzato, è ancora lecito parlare di una reale autonomia finanziaria ed impositiva? Con l'approvazione del federalismo e dei relativi decreti, ci saremmo aspettati una forte virata in questa direzione. La realtà è che, sebbene da un lato il governo italiano legiferi a favore del decentramento amministrativo dall'altro riduce tale autonomia attraverso il meccanismo del patto di stabilità interno.

Infine, gli studi svolti sull'IMU hanno sottolineato ancora di più l'esigenza di una riforma del Catasto. Infatti, è necessario, a nostro parere, accelerare in maniera convinta l'iter della riforma in modo che, dal 2013⁶, ci possa essere più equità e redistribuzione nel pagamento dell'IMU, che al giorno d'oggi è una tassa patrimoniale fortemente sperequata. Sperequazione che è ancora più amplificata dalle rivalutazioni delle rendite catastali attuate dal governo Monti.

⁶ Schema di d.d.l. sulla revisione del sistema fiscale presentato al Consiglio dei Ministri n.24 del 16/04/2012

BIBLIOGRAFIA

BESLEY T., COATE S., *Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach*, Journal of Public Economics, 2003

BOCCI C., IOMMI S., MARINARI D., *Imu più equa con i valori di mercato*, <http://www.lavoce.info/imu-piu-equa-con-i-valori-di-mercato/>, Novembre 2012

SEABRIGHT P., *Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model*, European Economic Review, 1996

SALMON P., *Decentralization as an incentive scheme*, Oxford Review of Economic Policy, Vol.3-2, 1987