



I costi evitabili della frammentazione del governo locale in Italia

STUDI E APPROFONDIMENTI



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

RICONOSCIMENTI

Il lavoro è stato curato da Sabrina Iommi e Donatella Marinari nell'ambito dell'Area di ricerca Territorio ed Economia pubblica coordinata da Patrizia Lattarulo.
Editing a cura di Elena Zangheri.

Lo studio presentato fa parte di una collana a diffusione digitale e può essere scaricato dal sito Internet:
<http://www.irpet.it>

© IRPET Ottobre 2014 - ISBN 978-88-6517-061-8

Indice

| | |
|--|----|
| PREFAZIONE di <i>Stefano Casini Benvenuti</i> | 5 |
| 1. INTRODUZIONE | 7 |
| 2. LA FRAMMENTAZIONE ISTITUZIONALE COME FONTE DI INEFFICIENZA | 9 |
| 3. FATTI STILIZZATI SUI COMPORTAMENTI DI SPESA AMMINISTRATIVA | 11 |
| 3.1 Caratteristiche e potenzialità della fonte utilizzata | 11 |
| 3.2 La spesa per funzioni generali | 13 |
| 3.3 La spesa per organi istituzionali | 14 |
| 4. LA STIMA DELLE FUNZIONI DI SPESA | 17 |
| 4.1 La funzione di spesa per l'amministrazione generale | 17 |
| 4.2 La funzione di spesa per gli organi istituzionali | 21 |
| 5. LA SIMULAZIONE DEL FABBISOGNO DI SPESA CONNESSO A UN NUOVO ASSETTO DEL GOVERNO COMUNALE | 23 |
| 5.1 La scelta della maglia territoriale e dei criteri | 23 |
| 5.2 I risultati | 24 |
| 6. UN APPROFONDIMENTO SU TRE REGIONI A STATUTO ORDINARIO: TOSCANA, EMILIA-ROMAGNA E PIEMONTE | 27 |
| 6.1 Il caso della Toscana | 28 |
| 6.2 Il caso dell'Emilia-Romagna | 30 |
| 6.3 Il caso del Piemonte | 32 |
| 6.4 Alcune riflessioni | 34 |
| 7. CONCLUSIONI | 35 |
| BIBLIOGRAFIA | 37 |

PREFAZIONE

L'attenzione all'organizzazione spaziale dei fenomeni economici è sempre stata al centro delle analisi dell'IRPET; trae spunto dai primi studi sui distretti industriali della Toscana in cui il territorio veniva posto al centro dell'analisi economica. Il territorio, naturalmente, non come spazio fisico, ma come luogo in cui i soggetti -persone, imprese, istituzioni- cooperano tra di loro per migliorare in modo continuo il livello di benessere della comunità di cui fanno -e si sentono- parte. La demarcazione di questo territorio è definita dai comportamenti umani e non dai confini amministrativi, sebbene questi ultimi siano la conseguenza di una storia che viene da lontano e che è talvolta riuscita a formare e tramandare un senso profondo di appartenenza e di identità dei cittadini rispetto al proprio comune, giustificandone in tal modo la stessa esistenza. La storia però evolve continuamente e cambia la natura stessa delle relazioni. Il passaggio dall'agricoltura, all'industria e poi al terziario ha, in questi ultimi decenni, modificato profondamente il raggio di azione degli individui, gli ambiti all'interno dei quali ciascuno vive la propria quotidianità, indebolendo in modo significativo il ruolo degli antichi confini, a cui spesso si rischia di rimanere affezionati solo per motivi romantici.

Allora, quando riflettiamo su quali potrebbero essere oggi i nuovi assetti istituzionali occorre intanto partire da una corretta identificazione di quella che dovrebbe essere l'unità elementare dell'analisi, rappresentata a nostro avviso dallo spazio all'interno del quale gli individui vivono la propria quotidianità; ovvero lo spazio all'interno del quale esprimono -e vorrebbero vedere assolta nel confronto con gli amministratori- la parte più rilevante della loro domanda di beni e servizi. La risposta appare per molti versi ovvia: è l'area all'interno della quale ciascuno vive e lavora. Se potessimo rappresentare nello spazio i punti in cui ciascuno risiede, quelli in cui ciascuno lavora, e poi unire questi punti ci accorgeremo che gli attuali confini comunali sono molto spesso superati e potremmo allo stesso tempo verificare come si siano formati nuovi addensamenti in grado di definire i veri spazi della vita quotidiana.

Gli assetti istituzionali, nel nostro caso i confini dei comuni, andrebbero allora ridisegnati tenendo conto di questa griglia? Ovviamente la risposta non è agevole e si presta alla facile obiezione che nasce dal fatto che i comportamenti delle persone sono estremamente variabili nel tempo, mentre i confini amministrativi non possono cambiare continuamente per seguirli. L'obiezione ha ovviamente un suo fondamento, ma non giustifica il fatto che i confini debbano allora rimanere immutabili. Si potrebbe inoltre rispondere osservando come molti di questi comportamenti siano ben più persistenti nel tempo di quanto si possa immaginare, disegnando in realtà sistemi locali fortemente stabili, rispetto ai quali è del tutto plausibile definire anche i nuovi confini.

L'IRPET ha avviato questa riflessione da molto tempo contribuendo alla individuazione in Toscana delle cosiddette associazioni intercomunali che avevano, nel disegno originario (addirittura raccolto in legge regionale) l'obiettivo di definire "*gli ambiti territoriali adeguati alla organizzazione e alla gestione coordinata dei servizi e delle funzioni esercitate dalle Amministrazioni locali. È pertanto diretta a superare la polverizzazione dei Comuni per quanto concerne tutte le funzioni e tutti i servizi di loro competenza (e non solo quelli sanitari e assistenziali)*" [cfr. L.R. n. 37 del 17 agosto 1979].

Successivamente l'IRPET in collaborazione con l'ISTAT ha contribuito a definire i cosiddetti Sistemi Locali del Lavoro che, a dispetto del titolo (che evoca il tema del lavoro facendo quindi pensare a luoghi in cui vi è semplicemente l'incontro tra domanda ed offerta di

lavoro), rappresenta senza dubbio l'approssimazione più vicina al concetto di sistema locale che si è sopra delineato.

Da successivi lavori dell'ISTAT risulterebbe che l'Italia potrebbe essere suddivisa in 686 sistemi locali del lavoro. Potrebbe essere un'alternativa agli oltre 8100 comuni? Probabilmente no, ma è certamente una buona base di partenza per la riflessione, ben sapendo che un tema come questo ha un legame troppo stretto con la rappresentanza democratica per essere relegato alle sole tecniche statistiche.

Di primo acchito un taglio così drastico nel numero dei comuni potrebbe mettere in discussione proprio la rappresentanza democratica, allontanando i cittadini dai propri rappresentanti più vicini. In realtà seguendo il risultato proposto da ISTAT si osserva che se è vero che 11 di questi sistemi hanno oltre 600 mila abitanti (le città metropolitane?), 253 ne hanno meno di 20 mila (e 102 addirittura meno di 10 mila).

I criteri per l'identificazione di tali sistemi possono certamente essere opinabili e quindi essere ridiscussi (peraltro ISTAT sulla base dei dati sui movimenti pendolari rilevati nel censimento 2011 procederà a una revisione degli attuali sistemi locali del lavoro), ma l'argomento che in tal modo si creerebbero assetti troppo distanti dalla popolazione con conseguente abbassamento del livello della rappresentanza democratica, indebolendo quindi le tante identità locali che si sono formate nel tempo, non pare del tutto sostenibile.

Ci pare opportuno richiamare ancora una volta come questa riflessione venga da lontano, essendosi sviluppata in una fase in cui l'esigenza di ridurre la spesa pubblica non era certamente l'argomento principale che ne stava alla base. È evidente che anche negli assetti istituzionali esistono economie di scala per cui comuni troppo piccoli sostengono costi procapite troppo elevati; ma anche su questo tema, come del resto per tutte le questioni connesse alla *spending review*, sarebbe sempre buona cosa, prima di partire dalla -oggi improrogabile- esigenza di risparmiare, tenere conto anche e soprattutto dell'efficacia che, nel caso delle amministrazioni pubbliche, è la capacità di rispondere al meglio alle esigenze dei cittadini.

L'individuazione di una dimensione adeguata, nella direzione qui indicata in cui i confini sono l'espressione dei comportamenti umani e non il contrario (in cui i confini preconfezionati si sovrappongono ai comportamenti umani), ci pare la vera questione da porre, per cui l'occasione offerta dalla ricerca di una maggiore efficienza a seguito dei tagli cui sono sottoposte le pubbliche amministrazioni, potrebbe essere colta fruttuosamente mettendo al centro della discussione il tema antico della dimensione ottimale dei comuni.

Il presente lavoro rappresenta un contributo alla riflessione sul tema, fondato su dati ed evidenze empiriche.

Stefano Casini Benvenuti
Direttore dell'IRPET

1. INTRODUZIONE

Sulla scia dei recenti lavori promossi dall'OCSE (OECD, 2004) e dalla Banca Mondiale (World Bank, 2002), sono sempre più numerose le analisi dei fattori dello sviluppo che prendono in considerazione gli assetti istituzionali e la loro qualità tra le determinanti della performance economica, riprendendo il filone di studi della nuova economia istituzionale (Eicher e Röhn, 2007; Rohwer, 2011; Annoni e Dijkstra, 2013; Charron, Dijkstra e Lapuente, 2013; Rodriguez-Pose, 2013). Secondo la nota affermazione di North (1990), le istituzioni costituiscono le regole del gioco che plasmano i comportamenti degli attori economici in una società. Esse influenzano lo sviluppo economico attraverso due modalità principali, da un lato regolamentando il comportamento dei soggetti privati e così riducendo l'incertezza associata alle transazioni economiche, dall'altro promovendo la progettazione e la fornitura di un ampio insieme di beni pubblici, che modificano la convenienza delle azioni individuali e accrescono la dotazione di risorse di cui il sistema economico può avvalersi. In quest'ottica, la letteratura distingue tra istituzioni economiche, che servono principalmente a regolamentare il diritto di proprietà e la validità dei contratti e istituzioni politiche, che determinano invece il funzionamento del processo di decisione collettiva e l'offerta di beni pubblici. Sempre dalla letteratura si ricava la distinzione tra istituzioni formali, che corrispondono alle strutture tangibili e alle norme codificate che governano una società, e istituzioni informali, con cui si fa riferimento all'insieme delle abitudini e dei codici morali non scritti che comunque guidano l'azione. Il peculiare sviluppo industriale vissuto da una parte rilevante del territorio italiano, basato sui distretti di piccola impresa, ha portato a focalizzare l'attenzione di studiosi e *policy maker* soprattutto sul ruolo esercitato dalle istituzioni informali e dal capitale sociale (Bagnasco, 1977; Fuà, 1983; Becattini, 1987; Putnam, 1993), mentre scarsa rilevanza è stata attribuita in genere all'azione delle istituzioni formali e alle condizioni della loro efficacia.

Una parziale eccezione è rappresentata da alcuni studi nati nell'ambito dell'economia regionale, che affrontano il problema della definizione dell'unità territoriale minima e lo risolvono, almeno a fini analitici, introducendo il criterio funzionale dei bacini del pendolarismo giornaliero per motivi di lavoro (ISTAT-IRPET, 1989). Da allora è stata più volte sottolineata l'inadeguatezza della scala territoriale a cui agiscono le istituzioni formali intermedie rispetto agli ambiti reali dello sviluppo socioeconomico, senza tuttavia mai giungere ad una revisione dei tradizionali assetti amministrativi (cfr. Arrighetti e Serravalli, 1999). Il tema è tornato di centrale interesse più recentemente, in corrispondenza di quella che è ormai largamente percepita come la perdita strutturale di competitività del paese. In proposito si è avanzata l'idea che la performance insoddisfacente delle attività economiche non sia da imputarsi solo alle loro specificità, quanto piuttosto alle inefficienze del contesto istituzionale che si traducono in uno svantaggioso zavorra per le attività più esposte alla concorrenza internazionale (Casini Benvenuti e Maltinti, 2012). Parte di questo svantaggio è direttamente imputabile al mancato adeguamento del sistema regolativo alle trasformazioni territoriali avvenute in corrispondenza dello sviluppo industriale prima e terziario poi, scarto che ha generalmente prodotto politiche pubbliche di bassa efficacia (Calafati, 2009). In molti casi si tratta anche di politiche pubbliche molto costose, che non risultano più compatibili con la necessità di riduzione della spesa pubblica resa più stringente anche dal recente Patto di Bilancio Europeo, meglio noto come Fiscal Compact. La situazione attuale è dunque un chiaro esempio di stallo istituzionale, in cui il mantenimento dell'articolazione dei confini dei governi locali è difeso con argomenti che fanno riferimento alla tradizione e all'identità delle comunità locali e che prescindono non solo da ogni ragiona-

mento sullo sfruttamento di economie di scala, sull'uso efficiente di risorse scarse o sulle dimensioni minime di efficacia, ma rifiutano perfino di prendere in considerazione l'evoluzione delle scelte insediative dei soggetti economici (famiglie e imprese) e delle loro modalità di uso del territorio (Iommi, 2013a). Siamo di fronte a quelle che nel linguaggio di Veblen (1970 [1904]) sono le "istituzioni cerimoniali", cioè assetti ereditati dal passato che impediscono il cambiamento e ostacolano lo sviluppo economico.

L'argomento che si propone di affrontare nel presente lavoro è quello dei costi evitabili imposti da un assetto del governo locale eccessivamente frammentato rispetto a quelli che sono gli ambiti territoriali attuali dello sviluppo socioeconomico. L'attenzione è focalizzata sulla spesa per funzioni generali di amministrazione, che in letteratura è generalmente assunta come *proxy* dei costi fissi di funzionamento degli enti e il cui peso è valutato criticamente perché sottrae risorse alla spesa per servizi alla popolazione e alle imprese (Kalset e Rattsø, 1995 e 1998; Andrews e Boyne, 2009). Rispetto a quanto proposto da altri lavori, la spesa per gli organi istituzionali viene disaggregata da quella per l'amministrazione generale e analizzata separatamente, sia perché in parte determinata direttamente dalla normativa e quindi rispondente a logiche specifiche, sia perché recentemente sottoposta a forti pressioni dell'opinione pubblica come conseguenza della delegittimazione della classe politica nazionale e locale (Cerruto, 2013; Iommi 2013b e 2014; Perotti, 2013).

Con riferimento all'universo dei comuni italiani, viene stimata una funzione per ciascuna delle due componenti di spesa, cui segue la simulazione del risparmio ottenibile con una minore frammentazione, derivante dalla maggiore corrispondenza tra confini reali e istituzionali.

Il lavoro è organizzato come segue: nel paragrafo 2 si richiamano i principali svantaggi connessi all'eccesso di frammentazione istituzionale, nel paragrafo 3 descrivono le caratteristiche della fonte informativa utilizzata e si propone un'analisi descrittiva delle due componenti di spesa assunte come *proxy* dei costi di funzionamento del governo locale (spesa per funzioni generali e per gli organi istituzionali); nel paragrafo 4 si stimano le due funzioni di spesa utilizzando una regressione di tipo *stepwise* sull'universo dei comuni italiani; nel paragrafo 5 si simula il risparmio ottenibile introducendo un assetto meno frammentato del governo locale e nel paragrafo 6 si tirano le conclusioni.

L'ipotesi su cui si fonda il presente lavoro è che un governo locale eccessivamente frammentato rispetto all'evoluzione socioeconomica reale imponga costi evitabili a carico della collettività, che distorcono sia il fabbisogno complessivo di risorse pubbliche, sia la loro allocazione tra funzioni di back-office e spesa per servizi.

A fini analitici, tali costi evitabili possono essere ricondotti a due diverse categorie concettuali: i costi espliciti, che trovano cioè una corrispondente voce di spesa nei bilanci comunali, in particolare nella spesa per funzioni generali di amministrazione, e i costi nascosti, che possono essere assimilati a esternalità negative a carico della collettività, che assumono la forma di costi di transazione, mancata attivazione di servizi pubblici specializzati, perdita di attrattività nei confronti di nuove famiglie e imprese (Iommi, 2013a). La simulazione che sarà presentata in seguito considera solo i costi del primo tipo, ma è evidente che la riflessione sugli effetti dell'inadeguatezza degli assetti istituzionale deve comprendere entrambi gli aspetti.

Il problema dei costi amministrativi è un tipico problema di organizzazione industriale: nella sua attività di produzione di beni e servizi locali, la pubblica amministrazione agisce di fatto come un'impresa, la cui efficienza è condizionata dall'organizzazione assunta, ovvero da numero e dimensioni delle unità locali in cui è suddivisa la produzione (Petretto, 2008). La frammentazione del processo produttivo in unità di dimensione troppo ridotta implica moltiplicazione dei costi fissi di gestione e perdita di efficienza; nel caso in cui tale assetto non sia giustificato da particolari esigenze della produzione (cioè, dall'eterogeneità della domanda di servizi pubblici locali) ciò si traduce nell'imposizione alla collettività di un costo evitabile. Questo è il problema che affligge tipicamente i comuni di piccola dimensione, per i quali i costi di funzionamento incidono pesantemente sulle risorse disponibili, sottraendole così al finanziamento dei servizi alla collettività. Il tema è ben conosciuto e sono numerosi gli studi che assumono l'intensità della spesa amministrativa come indicatore di criticità di gestione degli enti locali (Kalsø e Rattsø, 1995). Limiti importanti connessi alla piccola dimensione e all'elevata incidenza dei costi fissi sulle risorse disponibili sono anche quelli relativi alla povertà delle risorse umane, in genere scarse, a bassa qualificazione e con debole specializzazione, e al ridotto potere decisionale degli amministratori locali.

Il problema delle esternalità negative connesse agli assetti istituzionali è più trasversale dal punto di vista territoriale e riguarda non solo gli enti di piccola dimensione, ma tutte le aree in cui il confine istituzionale è incoerente con gli ambiti dello sviluppo socioeconomico, comprese le grandi aree urbane. In quest'ultimo caso, la frammentazione istituzionale non impedisce lo sfruttamento delle economie di scala per l'erogazione dei servizi pubblici tradizionali, ma tiene artificialmente basso il numero degli utenti complessivamente serviti, impedendo di fatto l'attivazione dei servizi più innovativi, a più elevata specializzazione o che richiedono grossi investimenti infrastrutturali, imponendo alla collettività, da un lato inutili costi di duplicazione degli stessi servizi di base e dall'altro il costo della mancata innovazione. La frammentazione istituzionale, in questo modo, riduce anche i vantaggi di agglomerazione delle maggiori aree urbane, così condizionando la competitività dell'intero sistema economico nazionale.

Riassumendo in modo schematico, si possono individuare quattro categorie di svantaggi che la letteratura economica associa all'eccesso di frammentazione istituzionale (King e Ma, 2000; Dollery e Robotti, 2008; Lago-Peñas e Martínez-Vázquez, 2013) e che riguardano sia gli enti di piccola dimensione, sia quelli più grandi, ma con confini incoerenti rispetto alle dinamiche reali:

- a) svantaggi di natura economica, legati alle diseconomie di scala nei costi di funzionamento delle strutture, oltre che nell'erogazione dei servizi, e al mancato raggiungimento della soglia

minima di domanda per l'attivazione di funzioni a più elevata specializzazione (problema dell'indivisibilità). La prima conseguenza di tale tipologia di svantaggi è una riduzione di efficienza, cui segue, però anche una perdita di efficacia dell'azione pubblica, dovuta al basso livello dell'offerta dei servizi attivati; l'eccesso di frammentazione, inoltre, moltiplicando i referenti delle scelte collettive, comporta un aumento dei costi di transazione a carico degli interlocutori della pubblica amministrazione;

- b) svantaggi di natura distributiva, connessi alla presenza di *spillovers* e all'allocazione di costi e benefici tra i diversi territori. La separazione amministrativa di territori funzionalmente connessi esaspera il problema della corrispondenza tra finanziatori e utilizzatori dei servizi (principio della controprestazione), come pure quello della competizione per la localizzazione di funzioni remunerative (tipicamente le funzioni residenziali e commerciali) e di opposizione a funzioni di utilità sociale con forte impatto territoriale (alcune infrastrutture di trasporto o di protezione ambientale). La contrapposizione tra istituzioni è spesso causa dell'allungamento dei tempi del processo decisionale pubblico;
- c) svantaggi di natura organizzativa, relativi alla struttura operativa degli enti. Il mancato raggiungimento di dimensioni minime adeguate di solito comporta l'accesso a risorse umane scarse e a bassa qualificazione e impedisce la specializzazione delle mansioni, con conseguenze negative sulla qualità dell'output prodotto dalla pubblica amministrazione;
- d) svantaggi di natura strategica, connessi al ruolo degli enti locali come promotori dello sviluppo. L'incoerenza dei confini amministrativi con quelli dei sistemi socioeconomici impedisce ai *policy makers* l'implementazione di politiche di respiro sovralocale, in grado di agire anche in prospettiva sulle potenzialità di sviluppo future. Altro svantaggio associato al mantenimento di dimensioni ridotte è quello della scarsa visibilità politica a scala nazionale e internazionale, che spesso si traduce in minori possibilità di successo nell'attrarre investimenti pubblici e privati.

I temi richiamati sono ben noti nel dibattito scientifico e politico e negli ultimi due decenni sono stati proposti anche in Italia numerosi strumenti per affrontare il problema del sottodimensionamento dei governi locali: dalla creazione di società *ad hoc* per la gestione dei servizi a maggior contenuto industriale, alla separazione tra responsabilità di gestione e produzione, fino alla promozione di varie forme di cooperazione intercomunale, come consorzi, convenzioni, unioni, o di enti sovracomunali quali le città metropolitane. Nella letteratura economica, tuttavia, gli strumenti associativi vengono in genere considerati soluzioni di *second best* rispetto al riadeguamento dei confini istituzionali, perché introducono livelli decisionali aggiuntivi che comportano moltiplicazione dei costi amministrativi, allungamento dei tempi decisionali, accrescimento dei costi di transazione e indebolimento della capacità di controllo da parte degli elettori locali (Fraschini e Osculati 2006; OECD, 2006; Bosch e Solé-Ollé, 2011). Meno centrale nella letteratura economica appare invece il tema dell'identità delle comunità locali, più sviluppato in altri approcci disciplinari, ma spesso utilizzato in contrapposizione alle politiche di riassetto istituzionale, con un intento decisamente conservatore (Baldersheim e Rose 2010).

Tenendo conto di tutte gli aspetti richiamati, nel paper si propone un approccio semplificato alla questione della dimensione ottima del governo locale, che approfondisce il tema dell'efficienza e, dunque, del contenimento della spesa con riferimento ai soli costi di funzionamento degli enti e che risolve il problema dell'identità delle comunità locali, assumendo che esse evolvano nel tempo e che possano essere approssimate con i bacini del pendolarismo quotidiano per motivi di lavoro. L'esercizio proposto adotta, infine, un principio generale di buon governo, secondo il quale obiettivo fondante degli enti locali è quello di massimizzare il benessere dei cittadini, minimizzando la parte delle risorse finanziarie e umane impiegate per il funzionamento delle strutture, nelle due componenti dei costi della burocrazia e della politica.

3. FATTI STILIZZATI SUI COMPORAMENTI DI SPESA AMMINISTRATIVA

3.1 Caratteristiche e potenzialità della fonte utilizzata

La fonte dei dati di spesa è costituita dai Certificati dei Conti Consuntivi di Bilancio (CCCB) dei comuni italiani relativi all'esercizio finanziario 2010. Tali documenti, che dal 1996 tutti i comuni hanno l'obbligo di redigere annualmente e trasmettere al Ministero dell'Interno, riportano il dettaglio dei flussi finanziari di competenza e di cassa per le principali categorie e voci economiche di entrata e di spesa.

Nelle modifiche via via apportate allo schema di rendicontazione sono stati previsti alcuni indicatori di output dei servizi erogati che consentirebbero di relativizzare il dato di spesa; si tratta tuttavia di voci che non vengono generalmente compilate, per cui risulta difficile confrontare la spesa per i servizi, se non in termini pro capite riferiti alla popolazione residente.

I confronti della spesa per funzione risultano, inoltre, distorti anche dalle diverse modalità gestionali che possono essere adottate, nel caso in cui l'ente decida infatti di affidare esternamente i servizi a domanda individuale e le tariffe vengano pagate dagli utenti direttamente all'erogatore del servizio, la voce di spesa non figura più nel bilancio dell'ente, se non per eventuali quote "sociali" a carico della collettività. Negli ultimi decenni, a causa del consistente processo di esternalizzazione di funzioni prima svolte *in-house*, molti servizi sono pertanto "usciti" dal bilancio e non sono ricostruibili in maniera esaustiva con i CCCB.

Si tratta, dunque, di una fonte che presenta vantaggi e limiti. Fra i primi, è evidente che si tratta di una fonte ufficiale accessibile in modo relativamente semplice¹, che garantisce stabilità dell'informazione nel tempo e copertura territoriale potenzialmente esaustiva. I limiti sono individuabili nella forte eterogeneità contabile riscontrata nella compilazione dei conti e nell'assenza di indicatori di output, di modello gestionale e di performance, che non consentono stime affidabili del costo effettivo dei servizi.

Il problema è stato recentemente affrontato nell'ambito dell'attuazione del federalismo fiscale (L. 42/2009), con il progetto teso alla determinazione dei fabbisogni finanziari standard per la gestione delle funzioni fondamentali degli enti locali (Comuni, Città metropolitane e Province). Proprio per far fronte all'assenza di informazioni su volumi e caratteristiche dei servizi erogati, il progetto ha previsto la rilevazione diretta di molti dati², che sono stati successivamente messi in relazione con le variabili di contesto che determinano la domanda di servizi pubblici.

Rispetto ai limiti evidenziati, la spesa corrente per le funzioni selezionate, amministrazione generale e organi istituzionali, appare tuttavia piuttosto robusta: le indagini promosse dal Ministero dell'Economia e delle Finanze confermano, infatti, che tali uscite dipendono più delle altre

¹ I dati sono consultabili sul sito del Ministero dell'Interno con interrogazioni individuali, mentre non è possibile scaricare simultaneamente dati relativi a più enti o più anni.

² Per i comuni è stata indagata la spesa per "Funzioni Generali di amministrazione, di gestione e di controllo", "Polizia Locale", "Funzioni di Istruzione Pubblica", "Funzioni nel settore sociale", "Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti" e "Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente". Per ulteriori informazioni, si veda <https://opendata.sose.it/fabbisognistandard/> e anche http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/fabbisogni_standard.html.

dalla dimensione della popolazione residente, oltre che da alcune variabili di contesto³ (SOSE, 2013).

Le due voci di spesa prescelte presentano dunque dei vantaggi di natura concettuale e relativamente sia all'affidabilità del dato, che al suo legame con le variabili che caratterizzano il contesto locale. Ciò consente pertanto di modellarne in maniera soddisfacente il comportamento tramite la stima di una funzione di spesa, in assenza delle informazioni che permetterebbero di stimare una più adeguata funzione di costo⁴.

In sintesi, le funzioni di spesa prescelte presentano i seguenti vantaggi:

- a) sono adatte a rappresentare per i governi locali quelli che nell'economia industriale vengono chiamati i costi fissi di funzionamento delle singole unità produttive;
- b) sono molto sensibili alla numerosità e alla dimensione delle "unità produttive", consentendo di mettere in evidenza il funzionamento delle economie di scala;
- c) sono voci di spesa che pesano in maniera rilevante sui bilanci degli enti (tab. 3.1) e che vengono tenute sotto stretta osservazione nelle analisi di efficienza ed efficacia, perché competono con i servizi alle imprese e alla popolazione per l'allocazione delle risorse disponibili;
- d) rappresentano, inoltre, un ambito di attività sufficientemente omogeneo da poter consentire confronti tra i diversi enti anche in assenza di un vero e proprio indicatore di output, come confermato anche dalle rilevazioni empiriche svolte dal Ministero dell'Economia e Finanza;
- e) si tratta, infine, di voci di spesa tendenzialmente rigide, in quanto costituite in gran parte da costi di personale (51% in media sui comuni italiani al 2010), per cui anche l'analisi condotta sul dato relativo ad un solo anno di bilancio non risulta particolarmente distorta.

Tabella 3.1
COMPOSIZIONE MEDIA DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE. ITALIA 2010

| | % sulla spesa corrente totale | % personale sulla funzione di spesa |
|---|----------------------------------|--|
| Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo | 30,6 | 51,4 |
| di cui organi istituzionali | 3,1 | 32,7 |
| Funzioni di polizia locale | 5,8 | 74,9 |
| Funzioni di istruzione pubblica | 9,7 | 22,9 |
| Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti | 10,4 | 8,0 |
| Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente | 18,9 | 12,0 |
| Funzioni nel settore sociale | 16,8 | 19,5 |
| Altre funzioni non fondamentali | 7,8 | 22,3 |
| TOTALE | 100,0 | 30,4 |

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

³ Più precisamente l'indagine promossa dal Ministero disaggrega la spesa per funzioni di amministrazione generale in Ufficio Tributi, Ufficio Tecnico, Anagrafe e Altra Spesa Generale. Quest'ultima componente rappresenta il 77% del totale ed è determinata per il 65% dalla dimensione demografica dell'ente.

⁴ Una funzione di costo lega il livello della spesa a quello dell'output erogato e consente pertanto di programmare il livello di servizio ritenuto necessario. Al contrario, una funzione di spesa, è tecnicamente una funzione di *second best*, in quanto lega il livello di spesa ad una serie di determinanti relative al contesto territoriale, ipotizzando dunque che contesti simili ricevano lo stesso livello di output.

3.2

La spesa per funzioni generali

I dati di spesa analizzati si riferiscono a 7.697 comuni italiani, su un totale complessivo di 8.092 (95%), comprendono dunque anche i comuni delle regioni a statuto speciale, contrariamente a quanto avviene negli studi legati all'introduzione del federalismo fiscale⁵ (Rizzi e Zannette, 2010; SOSE, 2013). I dati mancanti riguardano i comuni della Valle d'Aosta (74) che abitualmente non trasmettono i dati di bilancio al Ministero, i comuni della Provincia dell'Aquila (11) colpiti dal terremoto nel 2009, e altri 312 comuni con popolazione inferiore ai 5mila abitanti. In fase di elaborazione, inoltre, sono state escluse 3 città (Reggio Calabria, Napoli e Palermo) che presentano dati decisamente anomali. La voce di bilancio analizzata è la spesa corrente (impegni), per le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo, al netto della spesa per organi istituzionali, così come riportata nei Certificati Consuntivi del Conto di Bilancio relativi all'anno 2010.

Il dato di interesse è l'andamento dei costi di funzionamento in relazione alla dimensione degli enti locali, al fine di evidenziare la presenza di diseconomie di scala, a parità di altre condizioni di contesto.

La distribuzione della spesa pro capite per la funzione prescelta mostra il classico andamento a U che denota la presenza di economie di scala (tab. 3.2). I costi di funzionamento degli enti risultano particolarmente elevati per i comuni molto piccoli, raggiungono il minimo in corrispondenza delle dimensioni comprese fra 10mila e 50mila abitanti, per poi tornare a crescere, invertendo dunque il segno della relazione con la popolazione.

TABELLA 3.2
ITALIA. SPESA PRO ABITANTE PER FUNZIONI GENERALI PER CLASSE DEMOGRAFICA

| | Spesa media per abitante (euro) (a) | Deviazione standard (b) | Coefficiente di variazione (b/a) (%) | Numero comuni |
|--------------------------|--|----------------------------|---|------------------|
| Fino a 1.000 | 547 | 337 | 61,6 | 1.754 |
| Da 1.001 a 3.000 | 311 | 135 | 43,3 | 2.427 |
| Da 3.001 a 5.000 | 252 | 95 | 37,6 | 1.117 |
| Da 5.001 a 10.000 | 216 | 82 | 38,0 | 1.190 |
| Da 10.001 a 15.000 | 202 | 72 | 35,5 | 477 |
| Da 15.001 a 30.000 | 199 | 58 | 29,4 | 427 |
| Da 30.001 a 50.000 | 209 | 58 | 27,8 | 158 |
| Da 50.001 a 100.000 | 220 | 61 | 27,8 | 100 |
| Da 100.001 a 250.000* | 227 | 54 | 23,7 | 34 |
| Da 250.001 a 500.000 | 273 | 63 | 23,0 | 6 |
| Da 500.001 a 1.000.000** | 272 | 32 | 11,7 | 2 |
| Oltre 1.000.000 | 271 | 31 | 11,4 | 2 |
| TOTALE | 325 | 225 | 69,4 | 7.694 |

* Il valore della classe non tiene conto di Reggio Calabria (616 euro), che è chiaramente un *outsider*.

** Il valore della classe non tiene conto di Napoli né di Palermo, che rappresentano due *outsider* (rispettivamente 490 e 424 euro)

Fonte: elaborazione su dati CCCB

Tale inversione è in teoria imputabile all'emergere di eventuali diseconomie da congestione, ma potrebbe semplicemente essere la conseguenza della maggiore numerosità e complessità

⁵ Gli studi sulla stima dei fabbisogni standard nascono in applicazione della normativa sul federalismo fiscale (L. 42/2009), che ha effetto sulle sole regioni a statuto ordinario.

delle funzioni svolte dalle città di maggiori dimensioni. Da notare, inoltre, come una volta superata la soglia dei 100mila abitanti, il dato medio di spesa tenda a riflettere comportamenti individuali, data la scarsa numerosità dei casi osservabili.

I dati mostrano inoltre come alcune caratteristiche del contesto abbiano una relazione positiva con i costi di funzionamento pro capite: in generale i comuni che svolgono le funzioni di capoluogo di provincia hanno una spesa media più elevata (326 euro per abitante contro 240), come pure quelli appartenenti a regioni a statuto speciale (458 contro 299), alle regioni del Sud-Italia (335 contro 319) e collocati in posizione periferica rispetto ai principali poli urbani (466 contro 221). La prima evidenza suggerisce l'effetto della maggiore complessità del ruolo istituzionale svolto, la seconda approssima l'effetto di una maggiore disponibilità di risorse finanziarie, la terza la maggiore propensione delle aree deboli del Paese a utilizzare il pubblico impiego come ammortizzatore sociale e la quarta, infine, coglie i maggiori costi connessi all'isolamento geografico.

Le evidenze empiriche rilevate con l'analisi descrittiva verranno utilizzate successivamente per la stima della funzione di spesa.

3.3

La spesa per organi istituzionali

La spesa corrente per gli organi istituzionali costituisce un segmento della spesa per funzioni generali che di solito viene analizzato in forma aggregata. Nelle rilevazioni dirette promosse dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per la determinazione dei fabbisogni finanziari standard degli enti locali, ad esempio, tale voce è inclusa in quella generica dei Servizi Generali (SOSE, 2013). Si tratta, tuttavia, di una voce di spesa che merita di essere disaggregata per almeno due motivi: in primo luogo, perché mostra un comportamento direttamente influenzato dalla normativa e pertanto parzialmente difforme da quello delle altre componenti della spesa per funzioni generali; in secondo luogo, perché il tema del costo della politica, inteso come costo degli organi elettivi ha assunto un ruolo di tutto rilievo in Italia, a seguito della perdita di credibilità e legittimazione subito⁶.

La spesa per organi istituzionali è fatta di diverse componenti: le indennità pagate a coloro che ricoprono le cariche elettive e di governo e le altre spese, che comprendono a loro volta, sia una serie di *benefit* e rimborsi spesa per gli stessi amministratori (contributi previdenziali, assicurativi e ai fini del TFR; permessi retribuiti da rimborsare al datore di lavoro nel caso di lavoratori dipendenti; rimborsi per le spese sostenute nello svolgimento delle funzioni), sia il costo delle attività di supporto (segreterie, addetti stampa, consulenze specialistiche), oltre ad alcune spese vive (apertura delle sedi, registrazione delle sedute, invio delle comunicazioni, ecc.).

Ai fini dell'analisi la spesa per gli organi istituzionali è stata dunque distinta in tre diverse componenti:

- a) le indennità degli amministratori, che sono fissate direttamente dalla normativa;
- b) la spesa per il personale di supporto, che è disaggregabile all'interno dei CCCB;
- c) le altre spese, che si ricavano in maniera residuale, sempre dai CCCB.

⁶ Durante il governo Monti (16 novembre 2011-27 aprile 2013) è stata insediata una commissione di studio presso la Presidenza del Consiglio sui livelli retributivi di parlamentari e amministratori pubblici, poi sciolta senza risultato; nel marzo 2014 sono state resi pubblici i risultati della *spending review* della spesa pubblica affidata a Cottarelli, che comprende anche i costi della politica. A partire dal 2009 numerosi provvedimenti compresi nelle Leggi finanziarie o in decreti legge hanno previsto la riduzione del numero degli amministratori locali e delle rispettive indennità.

In questo caso, il dato relativo alla spesa complessiva per organi istituzionali è disponibile per 7.692 comuni, mentre la disaggregazione della spesa per il personale è disponibile per 6.229 enti e quella delle altre spese per 2.666. In fase di elaborazione vengono di nuovo escluse le città di Reggio Calabria e Napoli perché presentano dati anomali.

Desumendo il numero degli amministratori dalle indicazioni di legge e dall'archivio del Ministero dell'Interno⁷ e introducendo delle ipotesi sui livelli di attività (numero di sedute dei Consigli comunali e delle Commissioni tematiche; part-time degli assessori) si possono ripartire i costi dichiarati nei bilanci per tipologia di spesa (indennità, personale di supporto, altre spese) e per amministratore, evidenziando il legame con la dimensione demografica degli enti (tab. 3.3).

Tabella 3.3
ITALIA. SPESA ISTITUZIONALE PER AMMINISTRATORE PER TIPO E CLASSE DEMOGRAFICA

| | Indennità | Personale | Altro | Totale (a) | Deviazione standard totale (b) | Coefficiente di variazione (b/a) (%) | Numero comuni |
|--------------------------|-----------|-----------|---------|------------|--------------------------------|--------------------------------------|---------------|
| Fino a 1.000 | 1.070 | 48 | 483 | 1.601 | 1.293 | 80,8 | 1.747 |
| Da 1.001 a 3.000 | 1.630 | 111 | 1.014 | 2.755 | 1.971 | 71,5 | 2.449 |
| Da 3.001 a 5.000 | 2.083 | 199 | 1.407 | 3.689 | 3.059 | 82,9 | 1.125 |
| Da 5.001 a 10.000 | 3.771 | 442 | 2.310 | 6.524 | 5.858 | 89,8 | 1.200 |
| Da 10.001 a 15.000 | 4.476 | 1.126 | 3.669 | 9.270 | 7.600 | 82,0 | 459 |
| Da 15.001 a 30.000 | 6.550 | 3.121 | 4.479 | 14.149 | 10.291 | 72,7 | 410 |
| Da 30.001 a 50.000 | 8.142 | 5.512 | 6.601 | 20.255 | 11.651 | 57,5 | 158 |
| Da 50.001 a 100.000 | 13.292 | 14.056 | 13.459 | 40.807 | 22.083 | 54,1 | 97 |
| Da 100.001 a 250.000* | 19.104 | 36.323 | 32.195 | 87.622 | 53.406 | 61,0 | 34 |
| Da 250.001 a 500.000 | 34.403 | 182.820 | 70.382 | 287.605 | 105.951 | 36,8 | 6 |
| Da 500.001 a 1.000.000** | 67.341 | 309.535 | 162.371 | 539.248 | 212.935 | 39,5 | 3 |
| Oltre 1.000.000 | 62.438 | 442.763 | 499.433 | 1.004.634 | 642.301 | 63,9 | 2 |
| TOTALE | 2.770 | 1.181 | 2.147 | 6.098 | 24.990 | 409,8 | 7.690 |

* Il valore della classe non tiene conto di Reggio Calabria

** Il valore della classe non tiene conto di Napoli

Fonte: elaborazioni su dati CCCB

Le evidenze empiriche mostrano che la spesa totale per amministratore ha un andamento crescente al crescere della dimensione demografica; tale comportamento è spiegato dal fatto che la stessa normativa stabilisce che al crescere della popolazione da rappresentare e della complessità delle funzioni da svolgere aumentino sia il numero degli amministratori, sia l'importo delle indennità. Se la spesa complessiva viene disaggregata nelle tre componenti indicate, tuttavia, si evidenzia come esse presentino una sensibilità molto diversa alla dimensione demografica, per cui sono soprattutto la spesa per il personale e quella residuale a crescere in corrispondenza delle taglie demografiche più grandi. Da notare, inoltre, che solo il 10% dei comuni fino a 10mila abitanti sostiene una spesa per il personale di supporto agli organi istituzionali, mentre essa interessa la totalità dei comuni con oltre 100mila. Anche in questo caso, poi, superata la soglia dei 100mila abitanti, diminuisce drasticamente la numerosità dei casi osservabili e aumenta la variabilità nei comportamenti di spesa, per cui si passa, ad esempio, dal caso virtuoso di Trieste, che spende meno di 10mila euro per amministratore al netto delle indennità a quello di Padova, che si attesta sui 160mila euro, pur avendo entrambe le città una dimensione di circa 200mila abitanti.

⁷ Si tratta dell'Anagrafe degli Amministratori Locali e Regionali, <http://amministratori.interno.it>.

Anche in questo caso, infine, hanno un impatto crescente sul livello di spesa per amministratore il ruolo di capoluogo di provincia (nella classe demografica da 100mila a 250mila abitanti, si passa da 42mila euro di spesa totale per amministratore a 96mila), l'appartenenza a una regione a statuto speciale (6mila contro 8mila) e la collocazione nel Sud-Italia (7mila contro 6mila).

4. LA STIMA DELLE FUNZIONI DI SPESA

4.1 La funzione di spesa per l'amministrazione generale

Il metodo seguito per la stima della funzione di spesa si inserisce nella letteratura sul calcolo dei fabbisogni standard (o costo standard) degli enti locali, noto anche come *Regression-based Cost Approach* (RCA) (Kim e Lotz, 2008). Si tratta sostanzialmente di un'analisi econometrica che, utilizza la spesa effettiva sostenuta dagli enti per la funzione di interesse come variabile dipendente di un modello di regressione multipla lineare che ha come variabili indipendenti alcune caratteristiche del contesto socio-economico, assunte come indicatori di fabbisogno e/o di costo. Le analisi più avanzate cercano di distinguere, almeno concettualmente, tra variabili che caratterizzano il contesto di domanda e quelle che caratterizzano il contesto di offerta; intendendo con le prime quelle che agiscono su livello e composizione dei servizi pubblici domandati e quindi sul fabbisogno (ad esempio, la composizione per fascia di età o ceto sociale della popolazione) e con le seconde quelle che influenzano, invece, i costi di produzione dei servizi (ad esempio, la morfologia del territorio, l'altimetria, il grado di isolamento geografico) (Rizzo e Ferraresi, 2010; SOSE, 2013). Altri studi introducono la distinzione tra determinanti strutturali (o *workload factors*), con cui si intendono fattori di fabbisogno e di costo, e determinanti non strutturali, legate cioè alla dotazione finanziaria degli enti, alla loro efficienza produttiva o alle preferenze dei cittadini (Rizzi e Zanette, 2010). Nell'applicazione empirica, tuttavia, non sempre è possibile assegnare tutte le determinanti in modo netto all'una o all'altra categoria e spesso si hanno effetti incrociati⁸.

Nel presente lavoro si è scelto di far dipendere la spesa effettiva degli enti locali per le funzioni generali da una serie di determinanti riconducibili a cinque categorie concettuali:

- il livello della domanda (popolazione residente e sua composizione per età, pendolari in ingresso, attrattività turistica, trend demografico e volume delle iscrizioni e cancellazioni anagrafiche);
- le condizioni strutturali dell'offerta (superficie territoriale, livello altimetrico, rischio frana, perifericità, grado di dispersione territoriale della popolazione);
- la presenza di economie e diseconomie di scala e di funzione (*dummy* per i comuni fino a 10mila abitanti, superiori a 50mila e superiori a 500mila, oltre che per i comuni capoluogo);
- la dotazione finanziaria (reddito medio ai fini IRPEF, valori immobiliari, *dummy* per le regioni a statuto speciale);
- la funzione occupazionale del settore pubblico (peso degli addetti al settore pubblico sul totale degli extra-agricoli, rigidità strutturale della spesa comunale, peso della spesa per funzioni generali su totale, *dummy* per il Sud-Italia, Lazio incluso).

Poiché la forma della distribuzione della spesa pro capite per funzioni generali appare fortemente asimmetrica a destra (indice di asimmetria pari a 4,01) è stata effettuata una trasformazione logaritmica della stessa, con la quale l'indice di asimmetria si è ridotto a 0,9. Anche le variabili esplicative vengono espresse in forma logaritmica.

⁸ Rizzi e Zanette (2010) fanno osservare, ad esempio, che il grado di montanità può agire in senso crescente sia sulla domanda di beni e servizi, sia sul loro costo di produzione, che però deprime la domanda. L'effetto finale sul livello di spesa sarà comunque un effetto netto tra le due tendenze.

La specificazione del modello utilizzato risulta pertanto la seguente:

$$\ln Y_i^{fg} = \beta_0 + \beta_1 \ln D_1 + \beta_2 \ln S_1 + \beta_3 \ln E_1 + \beta_4 \ln F_1 + \beta_5 \ln W_1 + \varepsilon_1$$

in cui Y_i^{fg} rappresenta la spesa pro capite per funzioni generali, e D, S, E, F e W rappresentano rispettivamente le variabili che agiscono sul livello della domanda (D - *Demand*), sulle condizioni di offerta (S - *Supply*), sulla presenza di economie e diseconomie di scala (E - *Economies*), sul livello della disponibilità di risorse (F - *Funds*) e sul ruolo esercitato dal settore pubblico (W - *Welfare*).

Utilizzando una regressione di tipo *stepwise* per selezionare le variabili significative, controllando i valori della collinearità (test VIF) ed escludendo dalla stima le osservazioni influenti, in grado cioè di determinare variazioni distorcenti dei parametri del modello⁹, i risultati ottenuti sono quelli riportati nella tabella 4.1.

Il modello, costruito su un totale di 7.247 osservazioni, mostra una capacità esplicativa elevata (R^2 corretto pari a 75%) e l'effetto delle variabili è quello atteso. Delle iniziali 25 variabili esplicative 7 sono state escluse (quota di popolazione anziana, quota di popolazione giovane, presenza di case vuote, livello delle iscrizioni e cancellazioni anagrafiche, altimetria, rischio frana, dispersione territoriale della popolazione) perché non significative al 5%, o perché con segni opposti a quelli attesi. Delle rimanenti 18 variabili indipendenti, 4 sono *dummies* e 3 utilizzate solo se assumono i valori definiti da un intervallo relativo alla dimensione demografica.

L'analisi dei residui, fatta attraverso un *lognormal probability plot*, ha mostrato una distribuzione che può considerarsi normale¹⁰.

Come nelle attese, la spesa pro capite per funzioni generali è risultata fortemente legata e in modo inverso alla popolazione residente, confermandosi come un'uscita in cui sono presenti forti economie di scala potenziali e che può essere considerata a buon diritto una proxy del costo di funzionamento degli enti locali. Il valore del coefficiente standardizzato (-0,9) e il contributo della singola variabile alla spiegazione della variabilità (R quadro parziale pari a 0,479) corroborano l'ipotesi del forte legame inverso esistente tra dimensione demografica e costi di funzionamento.

La spesa per funzioni amministrative risulta poi molto sensibile, in modo diretto, alle disponibilità finanziarie degli enti, risultando più elevata in corrispondenza delle regioni a statuto speciale, caratterizzate da dotazioni più elevate di risorse pubbliche pro capite e in generale nelle regioni con basi imponibili più ricche (livello dei valori immobiliari). Le economie e diseconomie di scala agiscono nel senso atteso, per cui le dimensioni inferiori ai 10mila mostrano margini di recupero di efficienza (la relazione è inversa), mentre nelle classi dimensionali maggiori il segno della relazione diventa positivo. Nelle aree particolarmente deboli dal punto di vista dello sviluppo economico (qui approssimate con la *dummy* Sud-Italia) la spesa per funzioni generali tende a crescere perché il settore pubblico assume un ruolo di ammortizzatore sociale creando occupazione. L'attrattività nei confronti dei flussi pendolari per motivi di lavoro e dei turisti, agendo sul livello della domanda di servizi, ha un legame positivo con la spesa pro capite, mentre la stessa relazione crescente si verifica tra spesa ed estensione territoriale perché questa rappresenta una condizione di offerta svantaggiosa.

⁹ Le osservazioni influenti, in grado cioè di distorcere la stima dei parametri del modello, sono state individuate con la distanza di Cook. Nel modello tutti i comuni con popolazione superiore ai 250mila abitanti risultano superiori al valore soglia, perché "eccentrici per definizione" in un contesto in cui circa 6mila comuni hanno meno di 5mila residenti. Si è così scelto di escludere dal modello tutti i comuni con distanza di Cook superiore al valore soglia $4/(N-p-1) = 0,000521$ purché con popolazione inferiore a 250mila abitanti. Tra le città sono state escluse solo Napoli e Palermo che presentano valori di spesa pro capite decisamente fuori dalla norma e risultano pertanto veri e propri *outliers*.

¹⁰ Tutte le elaborazioni sono disponibili presso gli autori.

Tabella 4.1
STIMA DELLA FUNZIONE DI SPESA PER AMMINISTRAZIONE GENERALE

| Tipo variabile | Descrizione variabile | Coefficiente | Coefficiente standard | Errore standard | Significatività |
|-------------------------------|--|--------------|-----------------------|-----------------|-----------------|
| <i>Variabile dipendente</i> | | | | | |
| SPESA_PC_FG | Spesa per abitante per funzioni generali al netto costi politica, 2010 | | | | |
| <i>Costante</i> | | 6,266 | 0 | 0,287 | <0,0001 |
| <i>Variabili esplicative</i> | | | | | |
| <i>Livello di domanda</i> | | | | | |
| POP | Popolazione residente al 31/12/2010 | -0,323 | -0,927 | 0,004 | <0,0001 |
| PENDOLARI | Pendolari in ingresso su pop. res. 2001 | 0,085 | 0,166 | 0,004 | <0,0001 |
| PL_TUR | Posti letto nelle strutture ricettive per abitante 2007 | 0,016 | 0,079 | 0,002 | <0,0001 |
| ADDETTI_TUR | Quota addetti ai settori turistici su totale 2011 | 0,039 | 0,066 | 0,005 | <0,0001 |
| TREND_POP | Variazione della pop. res. 2001-2011 | 1,263 | 0,057 | 0,135 | <0,0001 |
| <i>Condizioni di offerta</i> | | | | | |
| SUPERFICIE | Superficie in kmq su superficie media comuni | 0,068 | 0,154 | 0,004 | <0,0001 |
| PERIFERIA | 1 se area interna periferica o ultraperiferica, altrimenti 0 | 0,055 | 0,051 | 0,008 | <0,0001 |
| <i>Economie e diseconomie</i> | | | | | |
| POP_Piccoli_comuni (<10mila) | Popolazione residente al 31/12/2010 se pop. <10mila, altrimenti 0 | -0,023 | -0,148 | 0,001 | <0,0001 |
| POP_Medi_comuni (>50mila) | Popolazione residente al 31/12/2010 se pop. >50mila, altrimenti 0 | 0,033 | 0,101 | 0,003 | <0,0001 |
| POP_Grandi Comuni (>500mila) | Popolazione residente al 31/12/2010 se pop. >500mila, altrimenti 0 | 0,058 | 0,044 | 0,008 | <0,0001 |
| CAPOLUOGO | 1 se capoluogo di provincia, altrimenti 0 | 0,199 | 0,046 | 0,039 | <0,0001 |
| <i>Dotazione finanziaria</i> | | | | | |
| REDDITO | Reddito IRPEF medio per contribuente 2009 | 0,090 | 0,029 | 0,029 | 0,0021 |
| VAL_IMM | Valore medio euro al mq degli alloggi residenziali 2010 | 0,120 | 0,110 | 0,010 | <0,0001 |
| RSS | 1 se regione a statuto speciale, altrimenti 0 | 0,319 | 0,257 | 0,008 | <0,0001 |
| <i>Ruolo settore pubblico</i> | | | | | |
| PUBBLICO | Quota addetti settore pubblico su totale, 2011 | 0,047 | 0,079 | 0,005 | <0,0001 |
| RIG_SPESA | Quota spesa pers. e r.prestiti su entrate c., media per regione 2010 | 0,245 | 0,112 | 0,016 | <0,0001 |
| FUNZ_GEN | Quota spesa per funzioni generali su totale, media per regione 2010 | 0,277 | 0,059 | 0,035 | <0,0001 |
| SUD_ITALIA | 1 se regione meridionale (Lazio incluso), altrimenti 0 | 0,071 | 0,076 | 0,008 | <0,0001 |
| <i>R quadro corretto</i> | | 0,745 | | | |
| <i>N. osservazioni</i> | | 7,247 | | | |

Fonte: elaborazioni su dati CCCB e ISTAT

Tabella 4.2
STIMA DELLA FUNZIONE DI SPESA PER ORGANI ISTITUZIONALI AL NETTO DELLE INDENNITÀ DEGLI AMMINISTRATORI

| Tipo variabile | Descrizione variabile | Coefficiente. | Coefficiente standard | Errore standard | Significatività. |
|-------------------------------|---|---------------|-----------------------|-----------------|------------------|
| <i>Variabile dipendente</i> | | | | | |
| SPESA_PCImm_OI | Spesa per amm.re per organi istituzionali (no indennità), 2010 | -1,319 | 0 | 0,391 | 0,0007 |
| <i>Costante</i> | | | | | |
| <i>Variabili esplicative</i> | | | | | |
| <i>Livello di domanda</i> | | | | | |
| POP | Popolazione residente al 31/12/2010 | 0,507 | 0,500 | 0,013 | <0,0001 |
| PL_TUR | Posti letto nelle strutture ricettive per abitante 2007 | 0,036 | 0,064 | 0,006 | <0,0001 |
| <i>Economie e diseconomie</i> | | | | | |
| POP_Piccoli comuni (<10mila) | Popolazione residente al 31/12/2010 se pop. <10mila, altrimenti 0 | -0,038 | -0,091 | 0,004 | <0,0001 |
| POP_Medi Comuni (>50mila) | Popolazione residente al 31/12/2010 se pop. >50mila, altrimenti 0 | 0,058 | 0,066 | 0,012 | <0,0001 |
| POP_Grandi Comuni (>5000mila) | Popolazione residente al 31/12/2010 se pop. >5000mila, altrimenti 0 | 0,055 | 0,018 | 0,028 | 0,0476 |
| CAPOLUOGO | 1 se capoluogo di provincia, altrimenti 0 | 0,502 | 0,044 | 0,146 | 0,0006 |
| <i>Dotazione finanziaria</i> | | | | | |
| VAL_IMM | Valore medio euro al mq degli alloggi residenziali 2010 | 0,462 | 0,164 | 0,034 | <0,0001 |
| RSS | 1 se regione a statuto speciale, altrimenti 0 | 0,666 | 0,209 | 0,031 | <0,0001 |
| <i>Ruolo settore pubblico</i> | | | | | |
| RIG_SPESA | Quota spesa pers. e prestiti su entrate c., media per regione 2010 | 0,437 | 0,075 | 0,060 | <0,0001 |
| FUNZ_GEN | Quota spesa per funzioni generali su totale, media per regione 2010 | 0,551 | 0,042 | 0,146 | 0,0002 |
| SUD_ITALIA | 1 se regione meridionale (Lazio incluso), altrimenti 0 | 0,370 | 0,141 | 0,027 | <0,0001 |
| <i>R quadro corretto</i> | | 0,569 | | | |
| <i>N. osservazioni</i> | | 6,003 | | | |

Fonte: elaborazioni su dati CCCB e ISTAT

4.2

La funzione di spesa per gli organi istituzionali

Procediamo con un metodo simile a quello precedente per stimare la funzione di spesa per organi istituzionali, ovvero i costi della politica. Dato che numero degli amministratori e livello delle relative indennità sono fissati da apposita normativa, quello che si intende stimare è la spesa diversa dalle indennità per singolo amministratore.

I comuni osservabili sono in totale 6.229, ovvero quelli in cui la voce di spesa prescelta è presente, vuoi nella forma della spesa per il personale, vuoi in quella delle altre spese.

Le variabili esplicative e le macrocategorie concettuali di appartenenza sono le stesse usate per la spesa per funzioni generali, così come la specificazione del modello. Dopo l'applicazione del metodo della distanza di Cook, i casi osservabili si riducono a 6.003 (si conservano comunque le città con oltre 250mila abitanti, con l'eccezione di Napoli, in quanto *outsider*) e con l'applicazione della regressione *stepwise* le variabili esplicative significative scendono a 11. I risultati sono riportati nella tabella 4.2.

Il modello stimato spiega il 57% della variabilità, ma la riduzione del valore dell' R^2 rispetto al modello precedente è ragionevole, in quanto la spesa per gli organi istituzionali, nella parte diversa dalle indennità che sono fissate con legge, è maggiormente soggetta alla discrezionalità del decisore pubblico e dunque più variabile. Anche in questo caso, la dimensione demografica dell'ente mostra una forte influenza sul livello di spesa (coefficiente standardizzato pari a 0,5 e R^2 parziale pari a 0,433), anche se il segno in questo caso è positivo perché la spesa è rapportata al numero degli amministratori e non a quello dei residenti. Sono caratteristiche che accrescono il costo degli amministratori locali, la disponibilità di risorse, approssimata dall'appartenenza a una regione a statuto speciale o a un'area con elevati valori immobiliari e la collocazione nel Sud-Italia, quale *proxy* di una maggiore propensione all'uso della spesa pubblica in funzione assistenziale.

5. LA SIMULAZIONE DEL FABBISOGNO DI SPESA CONNESSO A UN NUOVO ASSETTO DEL GOVERNO COMUNALE

5.1 La scelta della maglia territoriale e dei criteri

La simulazione della variazione della spesa per amministrazione generale e organi istituzionali ottenibile da una riduzione della frammentazione del governo comunale richiede, in primo luogo, la scelta di un assetto istituzionale alternativo. Gli studi sull'efficienza degli enti locali di solito si limitano a evidenziare la presenza di economie e diseconomie di scala o a indicare delle soglie dimensionali critiche (Kalset e Rattsø, 1995; OECD, 2006; Andrews e Boyne, 2009; SOSE, 2013), ma non prevedono il ridisegno dei confini degli enti locali. Questo contributo, invece, dopo aver messo in evidenza le determinanti della spesa connessa al funzionamento degli enti, avanza l'ipotesi di un assetto alternativo (Iommi, 2013a).

La maglia istituzionale scelta per la simulazione è quella dei Sistemi Locali del Lavoro (SLL) elaborati dall'ISTAT sulla base dei dati censuari 2001. Tale ripartizione territoriale ha il vantaggio di derivare dall'applicazione di un criterio funzionale, che approssima più precisamente dei confini amministrativi il reale funzionamento dei fenomeni socio-economici, prendendo a riferimento i bacini dei movimenti pendolari per motivi di lavoro. Pur con alcuni limiti concettuali e procedurali che il metodo presenta (Calafati e Compagnucci, 2005; Chelli e Merlini, 2009; Compagnucci 2009), è innegabile che i bacini in cui avvengono i movimenti casa-lavoro approssimano in misura accettabile gli ambiti territoriali in cui la popolazione domanda i servizi di prossimità di uso giornaliero. Si tratta in generale di aree territoriali che, grazie ai progressi fatti nel campo dei trasporti e delle comunicazioni, sono oggi molto più ampie di quelle di competenza degli enti locali deputati alla programmazione dei servizi, e anche le loro dimensioni demografiche sono in genere maggiori e dunque più adeguate allo sfruttamento di economie di scala e di scopo e al raggiungimento di una soglia di adeguatezza per lo svolgimento delle competenze assegnate. Si noti che, a fronte di 8.092 comuni, i SLL sono 955 nel 1981, 784 nel 1991 e 686 nel 2001, mentre il dato del 2011 non è al momento disponibile¹¹.

Maglie territoriali alternative e altrettanto ragionevoli per la riorganizzazione dell'unità minima del governo locale possono essere individuate nei bacini territoriali utilizzati per la programmazione dei servizi socio-sanitari e di istruzione (ad esempio, le Zone socio-sanitarie, i distretti scolastici), ma in questa fase viene preferita la maglia dei SLL perché costruita con un criterio chiaro e uniforme per tutto il territorio nazionale¹².

Una volta scelta la maglia territoriale da simulare, vengono introdotte due diverse modalità di simulazione, che possiamo definire del fabbisogno medio (*average requirement*) e del fabbisogno minimo (*minimum requirement*).

La prima è di tipo tradizionale e viene effettuata applicando i parametri stimati dal modello al nuovo assetto degli enti locali. Ciò vuol dire far dipendere il livello di spesa per amministrazione generale e per organi istituzionali dal comportamento medio osservato per comuni con

¹¹ Negli anni '70, in corrispondenza dell'istituzione dei governi regionali, si sviluppò in Italia un vivace dibattito sulla riorganizzazione delle istituzioni locali su base funzionale e molte regioni elaborarono proposte in proposito, che rimasero però inapplicate. Molte delle ripartizioni tuttora utilizzate per la programmazione di alcuni settori di spesa derivano, tuttavia, da quelle proposte, che a seconda della Regione di appartenenza presero il nome di associazioni intercomunali, distretti, comprensori (Ferlandino, 2013).

¹² La presenza di molteplici maglie territoriali esistenti per la programmazione dei servizi pubblici locali (comprensori, circondari, distretti scolastici, società della salute, sistemi economici locali, sistemi territoriali locali, unioni, ecc.) costituisce, secondo alcuni osservatori, la riprova oggettiva dell'inadeguatezza della maglia comunale (Ciampi, 2013).

caratteristiche simili sotto il profilo demografico, morfologico, di dotazione finanziaria e in generale in relazione a tutte le determinanti che sono risultate significative. La simulazione fatta in questo modo riproduce, ad esempio, il differenziale positivo di spesa che si è visto caratterizzare le regioni a statuto speciale (a causa della maggiore disponibilità finanziaria) e gli enti del Sud Italia (a causa della minore efficienza) e stima l'effetto imputabile unicamente al variare della dimensione demografica dell'ente, a parità di tutte le altre condizioni.

Nel secondo caso, invece, la simulazione viene effettuata annullando l'effetto delle variabili non strutturali (Kalset e Rattsø, 1995; Rizzi e Zanette, 2010), di modo che le differenze territoriali nella spesa di funzionamento degli enti dipendano esclusivamente da differenze nel livello di servizi domandati e/o nelle condizioni territoriali dell'offerta. In questo modo si ottiene la stima del fabbisogno minimo per lo svolgimento delle funzioni analizzate e si introduce un più generale criterio di efficienza, che va oltre quello della sola dimensione operativa degli enti.

5.2

I risultati

Al 2010, i 7.697 comuni osservati (il 95% dell'universo) hanno speso 16 miliardi di euro per le funzioni di amministrazione generale e 1,5 miliardi per gli organi istituzionali, di cui circa 400 milioni per le indennità degli amministratori locali e oltre 1 miliardo per le altre spese. Ipotizzando che gli attuali comuni vengano fusi secondo la maglia dei SLL, il numero degli enti locali scenderebbe a 686, con un incremento notevole della dimensione media (da 7.500 abitanti a 88mila) e con la realizzazione di consistenti economie di scala.

Ovviamente il risparmio deriva principalmente dalla spesa amministrativa, più che da quella degli organi istituzionali che alla scala del governo locale incidono in modo contenuto (Iommi, 2014) e l'entità complessiva del risparmio dipende dal numero di enti aggregati, dal loro comportamento medio e dalla dimensione di arrivo.

Per ragioni di disponibilità dei dati, la simulazione è stata fatta su 680 SLL (99% del totale) e ricostruendo ciascun SLL al netto dei comuni per i quali non era disponibile il dato bilancio al 2010. Inoltre, per simulare solo l'effetto della riduzione della frammentazione, al netto del cambiamento della normativa in merito a numero e indennità degli amministratori locali, la spesa per gli organi istituzionali al 2010 è stata ricalcolata con le regole vigenti dal 2012¹³.

I risultati della simulazione sono riportati nelle tabelle 5.1 e 5.2.

Applicando i coefficienti ottenuti dalla stima delle due funzioni di spesa, si ottiene un risparmio nel fabbisogno per le funzioni generali di tutto rilievo: con un assetto del governo locale meno frammentato, la spesa complessiva a scala nazionale diminuirebbe del 23% per le funzioni di amministrazione generale (pari a -3,7 miliardi di euro), del 42% per le indennità degli amministratori locali (pari a -172 milioni di euro) e del 32% per le altre spese per gli organi istituzionali (pari a -340 milioni di euro). Complessivamente si avrebbe un risparmio di 4,2 miliardi, pari al -24% rispetto alla spesa 2010.

¹³ Si sono applicati i parametri previsti dal D.L. 78/2010, dal D.L. 225/2010 e dal D.L. 138/2011. Non sono stati applicati i parametri della recente legge Delrio (L. 56/2014) perché, pur prevedendo un aumento del numero di amministratori nei comuni fino a 10mila abitanti, introduce il vincolo dell'invarianza della spesa.

Tabella 5.1
RISULTATI DELLA SIMULAZIONE DEL NUOVO ASSETTO DEI GOVERNI LOCALI PER CLASSE DEMOGRAFICA

| | Numero SLL* | Popolazione 2010 | Spesa da bilancio 2010 | Pro capite da bilancio 2010 | Pro capite da modello | Pc da modello al netto di RSS e Sud |
|----------------------------|-------------|------------------|------------------------|-----------------------------|-----------------------|-------------------------------------|
| Da 3.001 a 5.000 | 9 | 39.469 | 26.206.222 | 664 | 399 | 384 |
| Da 5.001 a 10.000 | 94 | 719.374 | 544.815.971 | 758 | 525 | 522 |
| Da 10.001 a 15.000 | 87 | 1.063.622 | 497.700.547 | 468 | 325 | 292 |
| Da 15.001 a 30.000 | 134 | 2.827.771 | 1.079.311.825 | 382 | 244 | 219 |
| Da 30.001 a 50.000 | 78 | 3.085.061 | 994.019.965 | 322 | 193 | 180 |
| Da 50.001 a 100.000 | 117 | 7.997.922 | 2.259.845.387 | 283 | 217 | 197 |
| Da 100.001 a 250.000 | 119 | 16.418.605 | 4.200.937.899 | 256 | 186 | 170 |
| Da 250.001 a 500.000 | 26 | 8.664.773 | 2.138.118.188 | 247 | 174 | 161 |
| Da 500.001 a 1.000.000 | 12 | 8.144.433 | 2.173.629.924 | 267 | 286 | 259 |
| Oltre 1 milione | 4 | 10.887.862 | 3.559.561.133 | 327 | 243 | 233 |
| TOTALE | 680 | 59.848.892 | 17.474.147.061 | 292 | 222 | 205 |
| <i>Deviazione standard</i> | | | | 170 | 105 | 108 |

* mancano 3 SLL in Val d'Aosta, 1 in Emilia-Romagna, 1 in Abruzzo, 1 in Calabria
Fonte: elaborazioni su dati CCCB e ISTAT

Tabella 5.2
RISULTATI DELLA SIMULAZIONE DEL NUOVO ASSETTO DEI GOVERNI LOCALI PER REGIONE

| | Numero SLL* | RSS | Sud | Popolazione 2010 | Spesa da bilancio 2010 | Pro capite 2010 | Pro capite da modello | Pc da modello al netto di RSS e Sud |
|-----------------------|-------------|-----|-----|------------------|------------------------|-----------------|-----------------------|-------------------------------------|
| Piemonte | 37 | | | 4.416.533 | 1.232.920.952 | 279 | 206 | 206 |
| Lombardia | 58 | | | 9.867.324 | 2.505.197.225 | 254 | 194 | 194 |
| Trentino-A. Adige | 33 | 1 | | 987.455 | 421.705.050 | 427 | 334 | 262 |
| Veneto | 34 | | | 4.899.710 | 1.220.890.756 | 249 | 215 | 215 |
| Friuli-V. Giulia | 11 | | | 1.230.050 | 407.759.653 | 331 | 225 | 174 |
| Liguria | 16 | | | 1.606.050 | 545.918.767 | 340 | 225 | 225 |
| Emilia-Romagna | 43 | | | 4.425.600 | 1.179.545.686 | 267 | 214 | 214 |
| Toscana | 52 | | | 3.739.961 | 1.088.011.706 | 291 | 229 | 229 |
| Umbria | 17 | | | 906.486 | 263.459.822 | 291 | 202 | 202 |
| Marche | 32 | | | 1.561.132 | 415.383.493 | 266 | 200 | 200 |
| Lazio | 25 | | 1 | 5.562.840 | 1.622.729.730 | 292 | 225 | 209 |
| Abruzzo | 18 | | 1 | 1.247.619 | 305.065.056 | 245 | 167 | 155 |
| Molise | 9 | | 1 | 300.133 | 91.422.279 | 305 | 211 | 196 |
| Campania | 53 | | 1 | 5.788.639 | 1.983.092.473 | 343 | 226 | 210 |
| Puglia | 44 | | 1 | 4.077.400 | 909.955.595 | 223 | 184 | 171 |
| Basilicata | 19 | | 1 | 575.143 | 178.508.311 | 310 | 221 | 206 |
| Calabria | 57 | | 1 | 1.983.182 | 650.544.843 | 328 | 196 | 182 |
| Sicilia | 77 | 1 | 1 | 5.036.849 | 1.873.984.080 | 372 | 334 | 236 |
| Sardegna | 45 | 1 | 1 | 1.636.786 | 578.051.584 | 353 | 235 | 171 |
| NORD | 232 | | 1 | 27.432.722 | 7.513.938.089 | 274 | 211 | 206 |
| CENTRO | 101 | | | 6.207.579 | 1.766.855.021 | 285 | 218 | 218 |
| SUD | 347 | 1 | 1 | 26.208.591 | 8.193.353.951 | 313 | 235 | 201 |
| ITALIA | 680 | | | 59.848.892 | 17.474.147.061 | 292 | 222 | 205 |
| <i>Deviazione st.</i> | | | | | | 49 | 42 | 25 |

* Sono assegnati alle regioni sulla base della prevalenza territoriale, mancano 3 SLL in Val d'Aosta, 1 in Emilia-Romagna, 1 in Abruzzo, 1 in Calabria

Fonte: elaborazioni su dati CCCB e ISTAT

Se si depurano ulteriormente le stime da quelli che sono effetti non strutturali, per semplicità annullando l'effetto legato allo status di regione a statuto speciale e alla collocazione nel Sud-Italia, introducendo quindi un guadagno di efficienza, il risparmio potenzialmente ottenibile

aumenta ancora. Per le funzioni generali il risparmio sale dal 23% al 28% (da 3,7 a 4,5 miliardi), le indennità restano immutate, mentre le altre spese per organi istituzionali si dimezzano (il risparmio passa da 340 milioni a 543). In totale il risparmio ammonta a 5,2 miliardi, pari al -30% rispetto alla spesa 2010.

La simulazione dimostra, dunque, che un assetto istituzionale meno frammentato riduce il fabbisogno di risorse per la gestione delle funzioni generali e riduce inoltre la variabilità territoriale della spesa (in Tab. 5.2, il coefficiente di variazione passa da 49 a 42, fino a 25), creando un sistema di costi più in linea con la gestione di funzioni fortemente standardizzate, come quelle di gestione generale.

Come è noto, la questione del raggiungimento di dimensioni minime adeguate per la gestione dei servizi pubblici locali non è un tema nuovo, bensì un argomento che è stato più volte al centro del dibattito politico e scientifico su caratteristiche e competenze dei governi locali. Per le regioni a statuto ordinario, i cui poteri sono definiti in modo più stringente e più omogeneo dal governo centrale, si possono individuare almeno tre fasi temporali significative:

- a) gli anni '70, quando a seguito dell'istituzione operativa delle Regioni ordinarie (L. 281/1970) e del decentramento a loro favore di una serie di competenze, si sviluppa un intenso dibattito sulla riorganizzazione territoriale necessaria per la programmazione dei servizi pubblici e delle politiche di sviluppo. Dal dibattito usciranno poi le numerose leggi regionali di individuazione di ambiti territoriali sovracomunali (comprensori, associazioni intercomunali, ecc.) cui assegnare le funzioni istituzionali, il cui ruolo sarà però successivamente ridimensionato rispetto alle intenzioni iniziali. Molte di queste ripartizioni, tuttavia, essendo nate sotto la necessità di articolare sul territorio l'offerta dei servizi socio-sanitari, resteranno leggibili, con poche modifiche, nella struttura territoriale delle Aziende Sanitarie Locali tuttora vigenti;
- b) gli anni '90, quando il dibattito sull'adeguatezza degli enti locali si riaccende a seguito dell'approvazione della prima riforma nazionale delle autonomie locali (L. 142/1990) e del nuovo conseguente processo di decentramento amministrativo (Leggi Bassanini). Il tema dell'adeguatezza torna al centro del dibattito con l'individuazione di nuove forme associative fra comuni, oltre a quella tradizionale dei consorzi (unioni e fusioni di comuni, convenzioni, accordi di programma, ecc.), fra le quali, tuttavia, avranno successo solo le più flessibili e temporanee. La frammentazione amministrativa locale trova in parte un freno nel potenziamento di altri livelli istituzionali (Province, Comunità Montane) e nell'aziendalizzazione dei servizi a maggior contenuto industriale;
- c) i primi anni 2000, quando il processo di decentramento si riavvia con la spinta alla realizzazione di un sistema federale (L. Cost. 3/2001, L. 42/2009), che riconosca una forte autonomia finanziaria ai governi locali. Su quest'ultima ondata riformista si abbatte, però, la più grave crisi economica del secolo, che spinge il governo centrale all'adozione di una serie di provvedimenti molto stringenti sul controllo della spesa pubblica, che implicano anche nuovi vincoli al funzionamento delle autonomie locali. Le Regioni sono di nuovo chiamate a riflettere e legiferare sulla delimitazione di ambiti territoriali ottimali per l'implementazione dei processi associativi tra i comuni.

Tra le regioni che più di altre sono state veloci a recepire gli input della normativa nazionale in tutte le fasi descritte e che dunque vantano una lunga esperienza in materia di riorganizzazione territoriale si possono citare senz'altro la Toscana, l'Emilia-Romagna e il Piemonte. Per queste regioni vengono pertanto effettuate delle simulazioni di spesa aggiuntive, prendendo a riferimento maglie territoriali alternative, attribuibili alle diverse fasi descritte. Per la precisione, vengono prese in considerazione 4 diverse mappature sovracomunali, con il seguente ordine cronologico:

- i comprensori o ambiti intercomunali elaborati e in parte istituiti alla fine degli anni '70 a seguito della realizzazione delle regioni a statuto ordinario e del decentramento dei servizi socio-sanitari;
- i SLL, elaborati dall'ISTAT con il criterio del massimo contenimento dei flussi, tuttora disponibili nella versione del 2001;

- le Zone socio-sanitarie attualmente utilizzate per la programmazione dei servizi territoriali, che per la natura dei servizi a cui si riferiscono risultano essere in genere molto somiglianti alle elaborazioni degli anni '70;
- gli ambiti territoriali proposti per la gestione associata delle funzioni fondamentali dei comuni (in particolare di quelli fino a 5mila abitanti), a seguito dei recenti provvedimenti nazionali sul controllo della spesa pubblica.

Ovviamente, la normativa cui si farà riferimento individua gli ambiti territoriali in cui promuovere la cooperazione intercomunale e non la fusione degli enti, mentre nell'esercizio di simulazione si ipotizza che tali ambiti divengano i confini dei nuovi comuni.

L'esercizio ha il vantaggio di rispondere a una pluralità di scopi. In primo luogo, mostra che i governi regionali hanno ormai maturato una lunga esperienza in tema di concettualizzazione e riorganizzazione del territorio di loro competenza e che le diverse maglie utilizzate possono essere più o meno aggregate, ma tendono in generale a ripartire il territorio in maniera non troppo dissimile, a conferma di una lettura territoriale ormai consolidata. Tale risultato si deve in parte anche al fatto che le ripartizioni proposte sono tutte successive agli anni del decollo industriale e della crescita urbana, ovvero successive ai grandi cambiamenti insediativi che hanno interessato il territorio nazionale. In secondo luogo, la presenza di maglie alternative consente di confrontare vantaggi e svantaggi di ciascuna, in termini del risparmio potenziale che consentono sulla spesa amministrativa, ma anche di numerosità e caratteristiche delle partizioni che propongono. Sono rilevanti in proposito, i criteri logici con cui le diverse maglie sono costruite, che vanno dai movimenti casa-lavoro della popolazione, agli ambiti di programmazione dei servizi socio-sanitari o ai bacini della cooperazione tra comuni, ma anche l'estensione territoriale e la dimensione demografica delle partizioni, come pure il modo in cui esse trattano i principali poli urbani. La simulazione consente pertanto una riflessione critica sul tema della corrispondenza fra fenomeni socioeconomici e strutture istituzionali.

6.1

Il caso della Toscana

La riflessione sull'organizzazione territoriale sviluppatasi a seguito del riconoscimento dei governi regionali, si traduce in Toscana con l'approvazione della L.R. 37 del 1979, con la quale si istituiscono le associazioni intercomunali, che raggruppano i 287 comuni in 32 ambiti territoriali. Nate sotto l'esigenza di fornire l'articolazione territoriale adeguata in primo luogo per i servizi socio-sanitari, esse lasceranno traccia nell'articolazione delle Zone socio-sanitarie tuttora vigente (e anche nelle Conferenze Zonali per l'istruzione), una volta abrogate in qualità di enti sovracomunali. Le riforme degli anni '90, che presupponevano l'iniziativa dal basso verso bacini territoriali meno frammentati, non hanno in realtà prodotto risultati tangibili, se non il rafforzamento del ruolo delle Comunità Montane e lo sviluppo di esperienze di forme associate dei servizi comunali, lasciate comunque alla libera iniziativa dei comuni e con durata temporanea. Più recentemente, invece, i provvedimenti centrali di controllo della spesa pubblica, hanno spinto la Regione a elaborare e fissare nella normativa nuovi ambiti territoriali sovracomunali. La L.R. 68 del 2011, tuttavia, propone la nuova articolazione solo per una parte del territorio regionale, a partire dai comuni sotto i 5mila abitanti (obbligati a gestire in forma associata le funzioni fondamentali) e rispettando il criterio della continuità territoriale. Si tratta dunque di una soluzione che non esaurisce tutto il territorio, a differenza di quanto avveniva con le associazioni intercomunali degli anni '70, ma anche di quanto avviene con i SLL e le Zone socio-sanitarie.

Come mostra la tabella 6.1, le ripartizioni territoriali possono essere più o meno aggregate e, ovviamente, al diminuire del numero di partizioni aumentano le dimensioni medie.

Tabella 6.1
TOSCANA. CARATTERISTICHE PRINCIPALI DELLE MAGLIE TERRITORIALI ALTERNATIVE

| | N. partizioni | N. medio comuni partizione | N. max comuni partizione | Pop. media partizione (2010) | Pop. max partizione (2010) | Super. media partizione (kmq) | Super. massima partizione (kmq) | Densità media partizione (pop/kmq) | Densità max partizione (pop/kmq) | Capoluogo di regione |
|--|---------------|----------------------------|--------------------------|------------------------------|----------------------------|-------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|----------------------|
| Associazioni intercomunali 1979 | 32 | 9,0 | 17,0 | 116.874 | 671.828 | 718 | 2.036 | 219 | 683 | Aggregato |
| SLL 2001 | 51 | 5,5 | 19,0 | 72.056 | 713.959 | 436 | 1.519 | 185 | 873 | Aggregato |
| Zone socio-sanitarie 2012 | 34 | 8,4 | 21,0 | 109.999 | 371.282 | 676 | 2.036 | 316 | 3.629 | Autonomo |
| Ambiti adeguati L.R. 68/2011 (agg. 2014) | 101 | 2,8 | 17,0 | 37.029 | 371.282 | 228 | 1.131 | 368 | 3.629 | Autonomo |

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e Regione Toscana

La maglia più disaggregata è quella elaborata con la legge regionale n.68 del 2011 (e successive modifiche), che si limita a proporre ambiti sovracomunali per gli enti fino a 5mila abitanti e loro confinanti, lasciando invariati tutti gli altri. Rispetto alla situazione amministrativa vigente (287 comuni fino a gennaio 2014), tuttavia, il suo potere aggregativo è comunque significativo e ha il vantaggio di agire sugli enti più esposti alle diseconomie di scala. Le associazioni intercomunali del 1979 e le attuali Zone socio-sanitarie risultano essere, invece, delle ripartizioni territoriali molto simili, sia nel numero di zone che individuano, sia nel modo in cui esse vengono ritagliate (nel passaggio dalla maglia più disaggregata a quella più aggregata solo il 3,4% della superficie viene spezzato in più partizioni, come mostra la tab. 6.2).

Tabella 6.2
TOSCANA. INDICE DI DISSOMIGLIANZA DELLE MAGLIE TERRITORIALI PER GRADO DI AGGREGAZIONE CRESCENTE.
% di superficie attribuita ad altra partizione

| | Ambiti adeguati L.R. 68/2011 (101 partizioni) | SLL 2001 (51 partizioni) | Zone socio-sanitarie 2012 (34 partizioni) | Associazioni intercomunali 1979 (32 partizioni) |
|---|---|--------------------------|---|---|
| Ambiti adeguati L.R. 68/2011 (agg. 2014) (101 partizioni) | 0,0 | 25,0 | 5,5 | 5,8 |
| SLL 2001 (51 partizioni) | | 0,0 | 6,6 | 6,1 |
| Zone socio-sanitarie 2012 (34 partizioni) | | | 0,0 | 3,4 |
| Associazioni intercomunali 1979 (32 partizioni) | | | | 0,0 |

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e Regione Toscana

Tale somiglianza evidenzia sia la comune origine (le associazioni intercomunali nascono come ambiti di gestione *in primis* dei servizi sociosanitari), sia anche la persistenza della distribuzione territoriale della popolazione dagli anni '70 a oggi. La differenza più importante tra le due maglie sta nel trattamento del capoluogo di regione, che viene aggregato con l'area circostante nella versione del 1979 e lasciato invece come area a sé stante nelle vigenti Zone socio-sanitarie. Ciò spiega le differenze nelle dimensioni massime (per popolazione e superficie) delle ripartizioni. Infine, la maglia dei SLL, individua 51 aree, risultando quindi meno aggregata rispetto a quella delle Zone socio-sanitarie. Tuttavia anche in questo caso persiste una forte somiglianza tra le aree individuate e la differenza principale resta il trattamento del capoluogo regionale, aggregato al bacino di attrazione pendolare nel caso dei SLL, identificato con il comune centrale nel caso delle Zone socio-sanitarie. Il diverso trattamento del capoluogo in questo caso si spiega con i criteri diversi che stanno alla base delle due maglie territoriali: le aree di gravita-

zione dei movimenti per motivi di lavoro nel primo caso, che premiano i grandi poli attrattori, e l'individuazione di un'adeguata numerosità di utenza nel secondo, che tende a non aggregare le aree già popolate.

Nella tabella 6.3 sono riportati i risultati della simulazione in termini di variazioni della spesa per le funzioni amministrative, ottenibili dalle diverse maglie territoriali. Il risultato è condizionato ovviamente dall'andamento delle variabili¹⁴, per cui si rileva in generale che al diminuire del numero di ripartizioni, diminuiscono le risorse assorbite dalle funzioni amministrative (nelle due componenti di funzioni di generale amministrazione e funzioni degli organi istituzionali) e, di conseguenza, aumentano le risorse potenzialmente risparmiabili rispetto alla situazione vigente. Per tale ragione, la soluzione degli ambiti adeguati ex L.R. 68/2011 (101 ripartizioni) è quella con il vantaggio minore in termini di riduzione dei costi di funzionamento degli enti (in termini assoluti, comunque il risparmio potenziale ammonta a 146 milioni di euro); mentre le altre maglie consentono risparmi di spesa più somiglianti (in termini assoluti si va da 232 a 288 milioni di euro), con il picco raggiunto dalla maglia delle Zone socio-sanitarie.

Tabella 6.3
TOSCANA. VARIAZIONE DELLA SPESA AMMINISTRATIVA CON LE MAGLIE TERRITORIALI ALTERNATIVE

| | Variazione assoluta (milioni di euro) | | | Variazione percentuale | | |
|--|--|-----------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|
| | Spesa totale per funzioni amm. | di cui funzioni generali | di cui organi istituzionali | Spesa totale per funzioni amm. | di cui funzioni generali | di cui organi istituzionali |
| Associazioni intercomunali 1979 | -253,3 | -209,3 | -44,0 | -23,3 | -21,4 | -39,6 |
| SLL 2001 | -231,9 | -189,7 | -42,2 | -21,3 | -19,4 | -38,0 |
| Zone socio-sanitarie 2012 | -288,5 | -242,8 | -45,7 | -26,5 | -24,9 | -41,1 |
| Ambiti adeguati L.R. 68/2011 (agg. 2014) | -145,9 | -132,4 | -13,5 | -13,4 | -13,5 | -12,2 |

Fonte: elaborazioni su dati CCCB, ISTAT e Regione Toscana

6.2

Il caso dell'Emilia-Romagna

L'Emilia-Romagna è per molti aspetti una regione confrontabile con la Toscana: simili per estensione territoriale, per popolazione complessiva e per dimensione media dei comuni (circa 13mila abitanti), le due regioni condividono anche percorsi di riforma e riorganizzazione amministrativa. Anche per l'Emilia-Romagna, la riorganizzazione territoriale più lontana nel tempo è quella elaborata all'indomani dell'istituzione del governo regionale, con la legge di istituzione dei comprensori (legge regionale 12 del 1975, nella versione proposta e pubblicata nel 1967). Per le ragioni già esposte, essa è piuttosto somigliante all'attuale struttura dei distretti socio-sanitari, sia nel numero di ripartizioni (32 contro 38), che nel modo in cui esse sono ritagliate (la superficie che viene assegnata ad altra ripartizione ammonta al 18,3% del totale, come mostra la tab. 6.5). Totale è invece la compatibilità tra la struttura dei distretti socio-sanitari vigenti e quella degli ambiti ottimali elaborati nel 2012 (L.R. 21/2012) per le gestioni associate dei co-

¹⁴ La spesa per abitante per le funzioni di generale amministrazione è decisamente decrescente al crescere della dimensione demografica dell'ente e inverte il segno solo al raggiungimento di dimensioni molto ampie, mentre la spesa per gli organi istituzionali è moderatamente crescente al crescere della dimensione dell'ente in termini pro capite (qui inteso, per singolo amministratore), ma il suo ammontare complessivo è molto sensibile alla numerosità degli amministratori. Al diminuire del numero di ripartizioni e al crescere della loro dimensione media, data la frammentazione spinta della situazione vigente, si ottiene pertanto una riduzione del fabbisogno di spesa per le funzioni amministrative o costi di funzionamento degli enti.

muni: gli ambiti sono più numerosi dei distretti (53 contro 38), i confini delle due maglie sono però compatibili, nel senso che i distretti sono aggregazioni degli ambiti (nel passaggio dalla struttura più disaggregata a quella più aggregata, infatti, nessuna quota della superficie viene assegnata a diversa ripartizione territoriale, si procede dunque solo per aggregazione). A differenza della Toscana, l'Emilia-Romagna ha disegnato gli ambiti territoriali ottimali per le gestioni associate per la totalità dei comuni, con la sola esclusione dei capoluoghi di provincia (per i quali l'adesione agli ambiti è facoltativa). Inoltre, volutamente gli ambiti sono stati disegnati in modo da essere compatibili con i distretti socio-sanitari.

Tabella 6.4
EMILIA-ROMAGNA. CARATTERISTICHE PRINCIPALI DELLE MAGLIE TERRITORIALI ALTERNATIVE

| | N. partizioni | N. medio comuni partizione | N. max comuni partizione | Pop. media partizione (2010) | Pop. max partizione (2010) | Super. media partizione (kmq) | Super. massima partizione (kmq) | Densità media partizione (pop/kmq) | Densità max partizione (pop/kmq) | Capoluogo di regione |
|---|---------------|----------------------------|--------------------------|------------------------------|----------------------------|-------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|----------------------|
| Comprensori L.R. 12/1975 | 32 | 10,9 | 20,0 | 138.300 | 642.379 | 702 | 1.740 | 208 | 611 | Aggregato |
| SLL 2001 | 43 | 8,3 | 32,0 | 103.394 | 780.442 | 533 | 2.046 | 174 | 700 | Aggregato |
| Distretti socio-sanitari 2012 | 38 | 9,2 | 24,0 | 116.463 | 380.181 | 591 | 1.482 | 319 | 2.699 | Autonomo |
| Ambiti territoriali ottimali L.R. 21/2012 | 53 | 6,6 | 16,0 | 83.502 | 380.181 | 424 | 1.482 | 294 | 2.699 | Autonomo |

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e Regione Emilia-Romagna

Tabella 6.5
EMILIA-ROMAGNA. INDICE DI DISSOMIGLIANZA DELLE MAGLIE TERRITORIALI PER GRADO DI AGGREGAZIONE CRESCENTE
% di superficie attribuita ad altra partizione

| | Ambiti territoriali ottimali L.R. 21/2012 (53 partizioni) | SLL 2001 (43 partizioni) | Distretti socio-sanitari 2012 (38 partizioni) | Comprensori L.R. 12/1975 (32 partizioni) |
|---|---|--------------------------|---|--|
| Ambiti territoriali ottimali L.R. 21/2012 (53 partizioni) | 0,0 | 19,7 | 0,0 | 14,8 |
| SLL 2001 (43 partizioni) | | 0,0 | 16,1 | 12,4 |
| Distretti socio-sanitari 2012 (38 partizioni) | | | 0,0 | 18,3 |
| Comprensori L.R. 12/1975 (32 partizioni) | | | | 0,0 |

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e Regione Emilia-Romagna

Infine, come in Toscana, la maglia dei SLL risulta più frammentata di quella delle ripartizioni socio-sanitarie e meno frammentata di quella degli ambiti ottimali, ma con differenze contenute. Nel passaggio dalla ripartizione basata sui bacini di gravitazione a quelle di matrice amministrativa (distretti sociosanitari, ambiti ottimali) è da segnalare soprattutto il trattamento delle città capoluogo, nel primo caso aggregate alle aree di cui costituiscono il polo attrattore, negli altri trattate in modo autonomo.

In termini di fabbisogno di risorse per i costi di funzionamento degli enti, la maglia con il minor numero di ripartizioni dà il risultato più efficiente, tuttavia le differenze tra le possibili alternative sono molto contenute e, in termini assoluti, il risparmio potenziale varia tra 218 e 265 milioni di euro (dal 18% al 22% in meno rispetto alla spesa vigente) (tab. 6.6).

Tabella 6.6
EMILIA-ROMAGNA. VARIAZIONE DELLA SPESA AMMINISTRATIVA CON LE MAGLIE TERRITORIALI ALTERNATIVE

| | Variazione assoluta (milioni di euro) | | | Variazione percentuale | | |
|---|--|-----------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|
| | Spesa totale per funzioni amm. | di cui funzioni generali | di cui organi istituzionali | Spesa totale per funzioni amm. | di cui funzioni generali | di cui organi istituzionali |
| Comprensori L.R. 12/1975 | -264,6 | -224,4 | -40,2 | -22,4 | -21,0 | -36,8 |
| SLL 2001 | -232,0 | -191,7 | -40,3 | -19,7 | -17,9 | -36,9 |
| Distretti socio-sanitari 2012 | -250,2 | -219,8 | -30,4 | -21,2 | -20,5 | -27,8 |
| Ambiti territoriali ottimali L.R. 21/2012 | -218,5 | -193,4 | -25,2 | -18,5 | -18,1 | -23,0 |

Fonte: elaborazioni su dati CCCB, ISTAT e Regione Emilia-Romagna

6.3

Il caso del Piemonte

Fra le tre regioni scelte per l'approfondimento, il Piemonte è quella che presenta caratteristiche più dissimili. Pur essendo paragonabile a Toscana ed Emilia-Romagna in termini di estensione territoriale e popolazione complessiva, il Piemonte presenta una frammentazione amministrativa molto più spinta (la dimensione media comunale è di 3.700 abitanti contro 13mila), solo in parte motivata dalle caratteristiche morfologiche del territorio: la superficie montana ammonta, infatti, al 52% del territorio contro il 47% della Toscana e il 40% dell'Emilia-Romagna e la popolazione montana al 15% del totale contro lo stesso valore in Toscana e il 9% in Emilia-Romagna. Diversa è anche la struttura degli insediamenti, con un assetto più gerarchico in Piemonte e più policentrico nelle altre due regioni: nel primo caso, la città principale pesa sul totale della popolazione regionale per il 20% se si fa riferimento al confine comunale e per il 40% se si prende in considerazione l'area metropolitana (SLL), mentre per la Toscana si va dal 10% al 19% e per l'Emilia-Romagna dal 9% al 17%.

Tabella 6.7
PIEMONTE. CARATTERISTICHE PRINCIPALI DELLE MAGLIE TERRITORIALI ALTERNATIVE

| | N. partizioni | N. medio comuni partizione | N. maxPop. comuni in partizione | Pop. media (2010) | Pop. max in partizione (2010) | Super. media partizione (kmq) | Super. massima partizione (kmq) | Densità media partizione (pop/kmq) | Densità max partizione (pop/kmq) | Capoluogo di regione |
|--------------------------------|---------------|----------------------------|---------------------------------|-------------------|-------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|----------------------|
| Comprensori e ULS L.R. 41/1975 | 54 | 22,3 | 67,0 | 81.788 | 907.563 | 470 | 1.606 | 420 | 6.981 | Autonomo |
| SLL 2001 | 37 | 32,2 | 88,0 | 118.685 | 1.788.396 | 683 | 2.473 | 145 | 967 | Aggregato |
| Distretti socio-sanitari 2012 | 49 | 24,6 | 65,0 | 90.133 | 907.563 | 518 | 2.207 | 450 | 6.981 | Autonomo |
| AIT 2008 | 33 | 36,5 | 82,0 | 133.834 | 1.557.859 | 769 | 2.473 | 187 | 1.763 | Aggregato |

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e Regione Piemonte

Piuttosto diverso risulta anche il percorso di riforme amministrative attuato, pur nel rispetto, ovviamente, delle indicazioni della normativa nazionale. Anche per il Piemonte, l'esperienza più antica di riorganizzazione territoriale risale all'istituzione del governo regionale e alla suddivisione del territorio in comprensori e loro ripartizioni (Unità Locali Sanitarie), fissata con la legge regionale 41 del 1975. Come per Toscana ed Emilia-Romagna, le partizioni del 1975 sono molto simili agli attuali distretti socio-sanitari, sia perché basate sullo stesso criterio (numerosità degli utenti dei servizi), sia perché le variazioni nella distribuzione della popolazione dagli anni

'70 a oggi sono state modeste (la superficie che cambia ripartizione è pari al 2,3%, come mostra la tab. 6.8). Al contrario di quanto avviene nelle altre due regioni, invece, l'applicazione del criterio del contenimento degli spostamenti quotidiani dà luogo a un numero molto più ridotto di ripartizioni, perché la struttura più gerarchica degli insediamenti produce un numero ridotto di centri attrattori.

Tabella 6.8
PIEMONTE. INDICE DI DISSOMIGLIANZA DELLE MAGLIE TERRITORIALI PER GRADO DI AGGREGAZIONE CRESCENTE
% di superficie attribuita ad altra partizione

| | Comprensori e ULS L.R. 41/1975 (54 partizioni) | Distretti socio-sanitari 2012 (49 partizioni) | SLL 2001 (37 partizioni) | AIT 2008 (33 partizioni) |
|--|--|---|-----------------------------|-----------------------------|
| Comprensori e ULS L.R. 41/1975 (54 partizioni) | 0,0 | 2,3 | 11,6 | 10,3 |
| Distretti socio-sanitari 2012 (49 partizioni) | | 0,0 | 13,1 | 10,0 |
| SLL 2001 (37 partizioni) | | | 0,0 | 11,6 |
| AIT 2008 (33 partizioni) | | | | 0,0 |

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e Regione Piemonte

Venendo, infine, alla normativa più recente relativa agli ambiti per la gestione associata delle funzioni comunali, la regione Piemonte ha elaborato all'indomani del d.l.95/2012 la legge regionale di recepimento (L.R. 11/2012), ma non ha ancora completato il percorso di delimitazione degli ambiti territoriali ottimali. In mancanza di questa nuova maglia, si è deciso di inserire nell'esercizio di simulazione gli Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT) elaborati nel 2008 per il Piano Territoriale Regionale, sulla base di caratteristiche ambientali, economiche e sociali. Questa maglia individua il numero più basso di ripartizioni.

Le maglie territoriali proposte per il Piemonte, procedendo a un'aggregazione piuttosto spinta risultano abbastanza somiglianti fra loro e la quota massima di superficie che viene attribuita a partizioni diverse, invece di essere semplicemente sommata progressivamente, è al massimo del 13,1%, nel passaggio dai distretti socio-sanitari ai SLL.

Tabella 6.9
PIEMONTE. VARIAZIONE DELLA SPESA AMMINISTRATIVA CON LE MAGLIE TERRITORIALI ALTERNATIVE

| | Variazione assoluta (milioni di euro) | | | Variazione percentuale | | |
|---|--|-----------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|
| | Spesa totale per funzioni amm. | di cui funzioni generali | di cui organi istituzionali | Spesa totale per funzioni amm. | di cui funzioni generali | di cui organi istituzionali |
| Comprensori L.R. 12/1975 | -292,8 | -276,5 | -16,3 | -23,7 | -24,7 | -14,5 |
| SLL 2001 | -323,1 | -277,6 | -45,5 | -26,2 | -24,8 | -40,4 |
| Distretti socio-sanitari 2012 | -288,1 | -272,3 | -15,8 | -23,4 | -24,3 | -14,0 |
| Ambiti territoriali ottimali L.R. 21/2012 | -353,9 | -305,6 | -48,2 | -28,7 | -27,3 | -42,7 |

Fonte: elaborazioni su dati CCCB, ISTAT e Regione Piemonte

In termini di riduzione del fabbisogno finanziario per le funzioni amministrative locali, il Piemonte è la regione che ottiene il risultato potenziale migliore proprio perché parte da una condizione di forte polverizzazione amministrativa, con un peso rilevante dei comuni di piccolissima dimensione. Il risparmio ottenibile varia dai 354 milioni di euro degli AIT ai 288 dei distretti socio-sanitari vigenti, vale a dire dal 29% al 23% della spesa attuale.

6.4

Alcune riflessioni

La simulazione sulle tre regioni scelte come caso di studio ha consentito di confrontare i vantaggi e gli svantaggi dell'applicazione di maglie territoriali alternative. Le maglie utilizzate derivano dall'applicazione di logiche diverse e sono state elaborate in periodi e condizioni istituzionali ed economiche diverse, sono tutte accomunate, però, dall'individuazione di partizioni sovracomunali, quindi tutte risultano meno frammentate del vigente assetto del governo locale. Altra caratteristica comune è quella di proporre una partizione del territorio derivante non dalla mera applicazione di modelli teorici (la dimensione che minimizza i costi amministrativi, ad esempio), ma dal funzionamento dei fenomeni reali, pur diversi fra loro. I criteri logici su cui si basano sono essenzialmente tre: a) i bacini di gravitazione territoriale della popolazione occupata, che derivano dal comportamento quotidiano reale; b) i bacini di utenza dei servizi socio-sanitari, che tengono conto sia della numerosità dei beneficiari che della distanza dai punti di erogazione; c) la distribuzione territoriale dei comuni di minore dimensione, obbligati a gestire in forma associata le funzioni fondamentali. Le maglie confrontate differiscono, quindi, per numerosità e dimensione media delle partizioni, nonché per la modalità in cui trattano i comuni di maggiore dimensione, in particolar modo il capoluogo regionale, che può essere aggregato in partizioni molto grandi o mantenuto come entità a sé stante.

I dati mostrano che, in termini medi, sia dimensione demografica che estensione territoriale delle nuove potenziali partizioni appaiono ragionevoli, mentre ci possono essere alcune criticità per i casi di massima dimensione demografica o spaziale, specialmente laddove la popolazione risulti molto distante dal centro principale. In proposito, tuttavia, occorre ricordare che la simulazione riguarda i costi di funzionamento degli enti e ipotizza l'accorpamento delle sole funzioni di back-office che non richiedono di norma l'interazione operatore-utente, per cui risulta meno necessaria la vicinanza geografica con la popolazione.

Un'ultima riflessione riguarda il trattamento delle città principali. Le partizioni territoriali che tengono conto del potere attrattivo dei capoluoghi regionali tendono a costituire un'unità territoriale di dimensioni demografiche e territoriali molto grandi, potenzialmente diseconomiche e di difficile gestione. Al contrario, però, le partizioni che lasciano come ente a sé stante il comune più grande, tendono a introdurre frazionamenti territoriali che non corrispondono alla realtà, riducendo l'efficacia con cui vengono governate le aree metropolitane, il cui peso economico e sociale sulle economie regionali è di tutto rilievo.

La simulazione offre dunque il vantaggio di riflettere con metodo razionale sui costi e benefici di partizioni territoriali alternative, tutte comunque più vicine al funzionamento reale dei sistemi socioeconomici di quanto lo siano ormai i governi locali tradizionali.

7. CONCLUSIONI

La tesi che questo paper si propone di dimostrare è che l'eccesso di frammentazione territoriale dei governi locali, rispetto alla reale articolazione dei fenomeni socioeconomici, comporta dei costi evitabili a carico della collettività, in termini sia di fabbisogno di risorse pubbliche che di allocazione funzionale delle stesse.

A tale scopo, il lavoro parte dall'idea, consolidata in letteratura, che la spesa per funzioni di amministrazione generale costituisca in realtà una spesa strumentale, un input della funzione di produzione dei servizi di *welfare* locale, assimilabile dunque ai costi di funzionamento degli enti e pertanto molto sensibile a numero e dimensione degli stessi (Kalset e Rattsø, 1995 e 1998; Andrews e Boyne, 2009).

Rispetto a quanto riscontrabile in altri lavori, in questo contributo la spesa amministrativa viene distinta in due componenti che mostrano comportamenti diversi: la spesa per le vere e proprie funzioni generali di amministrazione e quella per gli organi istituzionali, più connessa alla funzione di rappresentanza democratica della popolazione.

Utilizzando i bilanci consuntivi dell'universo dei comuni italiani, vengono stimate due funzioni di spesa per le attività oggetto di analisi, che consentono di evidenziare le principali determinanti dei costi di funzionamento dei governi locali. Conformemente a quanto rilevato in altre indagini (SOSE, 2013) emerge una relazione statisticamente significativa, di impatto rilevante e di segno inverso tra i costi di funzionamento e la dimensione demografica degli enti. Tra le altre variabili non strutturali e quindi modificabili, che agiscono sul livello di spesa amministrativa emergono, inoltre, la disponibilità di risorse e il ruolo del settore pubblico come creatore di occupazione, entrambe con un effetto positivo.

L'analisi empirica ha dunque confermato il tradizionale argomento delle economie di scala, che suggerisce che enti di dimensioni maggiori diluiscono i costi fissi centrali su una più grande quantità di servizi erogati e mantengono pertanto quote maggiori risorse da destinare ai servizi *front-line* alla popolazione e alle imprese.

Diversamente da altri studi, il presente contributo non si limita, tuttavia, a evidenziare la presenza di economie di scala, ma propone una maglia di riorganizzazione territoriale del governo locale, che viene fatta derivare dal funzionamento dei fenomeni socio-economici reali, approssimati dal pendolarismo quotidiano per motivi di lavoro. L'ipotesi sottostante è che la maglia dei SLL corrisponda, più dei confini amministrativi, agli ambiti territoriali in cui popolazione e imprese domandano le prestazioni del *welfare* locale.

La simulazione dei nuovi costi di funzionamento viene inoltre fatta adottando due diversi criteri: quello del fabbisogno standard, in cui cioè l'unica caratteristica che viene cambiata è la dimensione demografica degli enti, e quello del fabbisogno minimo, in cui l'effetto delle determinanti non strutturali della spesa amministrativa viene annullato. Il risparmio di costo rispetto alla situazione vigente è di tutto rilievo e ammonta a 4,2 miliardi di euro nel caso della simulazione a fabbisogno standard e a 5,2 miliardi nel caso di quella a fabbisogno minimo, con una riduzione pari rispettivamente al 24% e al 30% rispetto all'assetto vigente. La spesa per le funzioni generali di amministrazione è quella da cui si ottiene il contributo assoluto maggiore alla riduzione di costo, per il suo maggior peso sui costi di funzionamento degli enti (92%).

La riduzione della frammentazione dei governi locali e la riconciliazione dei confini istituzionali con quelli reali delle comunità locali si dimostra così uno strumento efficace di recupero di efficienza e di contenimento e/o riallocazione della spesa pubblica verso i servizi di *welfare*

locale, che a loro volta determinano la performance del sistema economico, come insegna l'economia istituzionale. Ciò appare tanto più vero per i comuni italiani che, a prescindere dalla dimensione demografica, esercitano funzioni cruciali per le scelte localizzative di famiglie e imprese (pianificazione territoriale, autorizzazioni per le attività produttive, erogazione di servizi socio-educativi).

BIBLIOGRAFIA

- Andrews R. and Boyne G.A. (2009), "Size, structure and administrative overheads: An empirical analysis of English local authorities", *Urban studies*, vol. 46, n. 4, pp. 739-759
- Annoni P. and Dijkstra L. (2013), *EU Regional Competitiveness Index*, European Commission, JRC Scientific and Policy Reports, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/6th_report/rci_2013_report_final.pdf
- Arrighetti, A. e Seravalli G. (a cura di) (1999), *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Donzelli, Roma
- Bagnasco A. (1977), *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, il Mulino, Bologna
- Baldersheim H. and Rose L.E. (2010), *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*, Palgrave MacMillan, London
- Beccattini G. (a cura di) (1987), *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, il Mulino, Bologna
- Bosch N. and Solé-Ollé A. (2011), "Fiscal crisis and the reform of local government", *IEB's Report on Fiscal Federalism*, <http://www.ieb.ub.edu>
- Calafati A.G. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli, Roma
- Calafati A.G. e Compagnucci F. (2005), "Oltre i sistemi locali del lavoro", *Economia Marche*, vol. 31, n. 1, pp. 51-56
- Casini Benvenuti S. e Maltinti G. (2012), *Il futuro della Toscana tra inerzia e cambiamento*, Donzelli, Roma
- Cerruto M. (2013), "La delegittimazione della classe politica regionale", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, pp. 477-507
- Charron N., Dijkstra L. and Lapuente V. (2013), *Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Members States*, Regional studies DOI: 10.1080/00343404.2013.770141 1-22
- Chelli F. e Merlini A. (2009), "Un'analisi critica dei sistemi locali del lavoro individuati dall'ISTAT", *Economia Marche*, n. 1
- Ciampi G. (2013), "Comuni provinciali o province comunali? Una scelta facile e impossibile", in M. Castelnovi (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Società Geografica Italiana, Roma, pp. 77-89
- Compagnucci F. (2009), "I sistemi locali del lavoro nell'interpretazione dell'organizzazione territoriale: fondamenti teorici e limiti ontologici", Università Politecnica delle Marche, Dipartimento di economia, *Quaderno di ricerca*, n. 336
- Dollery B. and Robotti L. (2008), *The Theory and Practice of Local Government Reform*, Edward Elgar, Cheltenham
- Eicher T. and Röhn O. (2007), "Institutional determinants of economic performance in OECD countries. An institutions climate index", *CESifo DICE Report*, vol. 5, n. 1, pp. 38-49
- Ferlaino F. (2013), "Dialogia geo-economica e amministrativa nell'Italia del secondo dopoguerra", in M. Castelnovi (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Società Geografica Italiana, Roma, pp. 27-43
- Fraschini A. e Osculati F. (2006), *La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali*, Università del Piemonte Orientale-Dipartimento di politiche pubbliche e scelte collettive POLIS, *Working paper*, n. 71
- Fuà G. (1983), "L'industrializzazione nel Nord Est e nel Centro", in G. Fuà e C. Zaccchia C. (a cura di), *Industrializzazione senza fratture*, il Mulino, Bologna, pp. 7-46

- Iommi S. (2013a), *Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini*, IRPET, Firenze
- Iommi S. (2013b), “Dimensione degli enti locali e offerta di servizi pubblici: i costi di un assetto obsoleto”, in U. Fratesi e G. Pellegrini (a cura di), *Territorio, istituzioni e crescita*, FrancoAngeli, Milano, pp. 357-378
- Iommi S. (2014), “Più il comune è piccolo, più sale il costo della politica”, *La voce*, gennaio
- ISTAT-IRPET (1989), *I mercati locali del lavoro in Italia*, Angeli, Milano
- Kalset J. and Rattsø J. (1995), “Spending and overspending in local government administration: A minimum requirement approach applied to Norway”, *European Journal of Political Economy*, vol. 11, pp. 239-251
- Kalseth J. and Rattsø J. (1998), “The political control of administrative spending: The case of local governments in Norway”, *Economics and Politics*, vol. 10, n. 1, pp. 63-83
- Kim J. and Lotz J. (eds) (2008), *Measuring Local Government Expenditure Needs*, The Copenhagen Workshop 2007, The Korea Institute of Public Finance and The Danish Ministry of Social Welfare
- King D.N. and Ma Y. (2000), “Local authority size in theory and practice”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 18, n. 3, pp. 255-270
- Lago-Peñas S. and Martínez-Vázquez J. (2013), *The Challenge of Local Government Size: Theoretical Perspectives, International Experience and policy Reform*, Edward Elgar, Cheltenham
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge
- OECD (2004), *Institutional Efficiency and its Determinants. The Role of Political Factors in Economic Growth*, <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/4104011e.pdf>
- OECD (2006), *The Efficiency of Sub-central Spending, Meeting of OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government*, <http://www.oecd.org>
- Perotti R. (2013), “I costi della politica”, *La voce*, 29 novembre
- Petretto A. (2008), “La riforma della pubblica amministrazione in Italia secondo un approccio *Industrial Organization*”, *Mercato, concorrenza e regole*, vol. 10, n. 1, pp. 87-115
- Putnam R.D. (1993), “The prosperous community. Social capital and public life”, *American Prospect*, vol. 13, pp. 35-42
- Rizzi D. e Zanette M. (2010), “Stima della spesa fondamentale standard dei comuni italiani”, Dipartimento di Scienze Economiche, Università Ca' Foscari, Venezia, *Nota di lavoro*, n. 5
- Rizzo L. e Ferraresi M. (2010), “La stima della spesa standard tra costi e fabbisogni: una simulazione per i comuni pugliesi”, in IPRES (a cura di), *Prospettive del federalismo fiscale in Puglia e nel Mezzogiorno*, Casucci, Bari
- Rodriguez-Pose A. (2013), “Do institutions matter for regional development?”, *Regional Studies*, vol. 47, n. 7, special issue, pp. 1034-1047
- Rohwer A. (2011), “Institutions matter. Results of the institutions climate index for OECD countries”, *CESifo DICE Report*, n. 3
- SOSE (2013), *Relazione riepilogativa delle determinanti dei fabbisogni standard*, dicembre, http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/documenti/Relazione_Riepilogativa_delle_determinanti_dei_Fabbisogni_Standard_x23_dicembre_2013x.pdf
- Veblen T. (1970), *La teoria dell'impresa commerciale*, Angeli Milano; ed. orig. 1904
- World Bank (2002), *Building Institutions for Market. World Development Report 2002*, <http://web.worldbank.org>