

I COSTI EVITABILI DELLA FRAMMENTAZIONE DEL GOVERNO LOCALE IN ITALIA.  
UNA STIMA SUI BILANCI COMUNALI.

Sabrina IOMMI<sup>1</sup>, Donatella MARINARI<sup>2</sup>

**SOMMARIO**

Questo contributo assume l'ottica della nuova economia istituzionale, secondo la quale le istituzioni incidono sul risultato economico, modificando i costi di transazione a carico dei soggetti economici e la convenienza relativa delle loro azioni. Diversamente da quanto accade abitualmente in letteratura, l'analisi del legame tra assetti istituzionali e performance economica è qui effettuata con riferimento ad un contesto a sviluppo maturo, come quello italiano, e alla scala del governo locale.

L'ipotesi da dimostrare è che l'eccesso di frammentazione istituzionale, rispetto ai confini territoriali delle comunità reali, produce una crescita dei costi fissi di funzionamento altrimenti evitabile. Il lavoro assume la spesa corrente per le funzioni generali di amministrazione e quella per gli organi istituzionali come misura dei costi fissi di funzionamento, ne analizza le componenti e le determinanti attraverso la stima econometrica di due diverse funzioni di spesa comunale e simula, infine, il risparmio ottenibile introducendo una riorganizzazione territoriale del governo locale più coerente con i fenomeni socioeconomici e due modalità alternative di stima del fabbisogno. Per tre regioni a statuto ordinario l'esercizio di simulazione viene esteso a maglie di riorganizzazione territoriale alternative.

**PAROLE CHIAVE:** frammentazione governo locale, spesa amministrativa, territori funzionali, efficienza spesa pubblica, fattori istituzionali della performance economica

**CODICI JEL:** D73, H72, R12

---

<sup>1</sup> IRPET, via Pietro Dazzi 1, 50141, Firenze, e-mail: [sabrina.iommi@irpet.it](mailto:sabrina.iommi@irpet.it). (corresponding author).

<sup>2</sup> IRPET, via Pietro Dazzi 1, 50141, Firenze, e-mail: [donatella.marinari@irpet.it](mailto:donatella.marinari@irpet.it).

# THE AVOIDABLE COSTS OF LOCAL GOVERNMENTS' FRAGMENTATION. AN EMPIRICAL ANALYSIS OF ITALIAN MUNICIPALITIES.

## ABSTRACT

The paper explores the relationship between institutions and economic performance referring to a developed country as Italy and at the local scale.

The hypothesis to be tested is whether the institutional hyper fragmentation, with respect to the territorial boundaries of the real communities, increases avoidable operating costs. The paper assumes administrative expenses and those for government bodies as measure of the local governments' operating costs, analyzes its components and determinants estimating two municipal expenditure functions, and finally assesses the savings achievable introducing a territorial amalgamation of local governments coherent with socioeconomic phenomena and two different estimating criteria for financial requirements.

**KEYWORDS:** local governments' fragmentation, administrative expenditure, functional territories, public expenditure efficiency, institutional factors of economic performance

**JEL Classification:** D73, H72, R12

## 1. Introduzione

Sulla scia dei recenti lavori promossi dall'OCSE (OECD, 2004) e dalla Banca Mondiale (WB, 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; 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 Seravalli, 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 una svantaggiosa 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 ragionamento 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 (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; Perotti 2013; Iommi 2013 b, Iommi 2014).

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.

## **2. La frammentazione istituzionale come fonte di inefficienza**

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 (Kalset 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:

- 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;
- 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;
- 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;
- 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 tutti 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 comportamenti 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 semplice<sup>3</sup>, 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

---

<sup>3</sup> 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.

rilevazione diretta di molti dati<sup>4</sup>, 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 dalla dimensione della popolazione residente, oltre che da alcune variabili di contesto<sup>5</sup> (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 modellarle 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 costo<sup>6</sup>.

*Tabella 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

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

- sono adatte a rappresentare per i governi locali quelli che nell'economia industriale vengono chiamati i costi fissi di funzionamento delle singole unità produttive;
- sono molto sensibili alla numerosità e alla dimensione delle "unità produttive", consentendo di mettere in evidenza il funzionamento delle economie di scala;
- sono voci di spesa che pesano in maniera rilevante sui bilanci degli enti (Tabella 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;
- 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;

<sup>4</sup> 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 vedano <https://opendata.sose.it/fabbisognistandard/> e [http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/fabbisogni\\_standard.html](http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/fabbisogni_standard.html)

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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*.

- 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 distortente.

### 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 fiscale<sup>7</sup> (Rizzi e Zanette, 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.

*Tabella 2 - Italia. Spesa in funzioni generali per abitante e 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

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

<sup>7</sup> 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.



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 subito<sup>8</sup>.

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.

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'Interno (Anagrafe degli amministratori locali) e introducendo delle ipotesi sui livelli di attività (nr. 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 (Tabella 3).

---

<sup>8</sup> 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.

**Tabella 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.

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) (Sose, 2013; Rizzo e Ferraresi, 2010). 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 incrociati<sup>9</sup>.

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.

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 modello<sup>10</sup>, i risultati ottenuti sono quelli riportati nella tabella 4.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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 procapite decisamente fuori dalla norma e risultano pertanto veri e propri *outliers*.

*Tabella 4 - Stima della funzione di spesa per amministrazione generale*

TIPO VARIABILE	DESCRIZIONE VARIABILE	COEFF.	COEFF.ST.	ERRORE ST.	SIGNIFICAT..
<i>Variabile dipendente</i>					
SPESA_PC_FG	Spesa per abitante per funzioni generali al netto costi politica, 2010				
Costante		6,266	0	0,287	<0,0001
<i>Variabili esplicative</i>					
<b>LIVELLO DI DOMANDA</b>					
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
<b>CONDIZIONI DI OFFERTA</b>					
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
<b>ECONOMIE e DISECONOMIE</b>					
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
<b>DOTAZIONE FINANZIARIA</b>					
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
<b>RUOLO SETTORE PUBBLICO</b>					
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
<b>R quadro corretto</b>		<b>0,745</b>			
<b>Nr osservazioni</b>		<b>7.247</b>			

Fonte: elaborazioni su dati CCCB e Istat

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 *dummy* 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 normale<sup>11</sup>.

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 ( $R^2$  parziale pari a 0,479) corroborano l'ipotesi del forte legame inverso esistente tra dimensione demografica e costi di funzionamento.

<sup>11</sup> Tutte le elaborazioni sono disponibili presso gli autori.

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.

#### 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.

*Tabella 5 - Stima della funzione di spesa per organi istituzionali al netto delle indennità degli amministratori*

TIPO VARIABILE	DESCRIZIONE VARIABILE	COEFF.	COEFF.ST.	ERRORE ST.	SIGNIFICAT..
<i>Variabile dipendente</i>					
SPEA_PCamm_OI	Spesa per amm.re per organi istituzionali (no indennità), 2010				
Costante		-1,319	0	0,391	0,0007
<i>Variabili esplicative</i>					
<b>LIVELLO DI DOMANDA</b>					
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
<b>ECONOMIE e DISECONOMIE</b>					
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
<b>DOTAZIONE FINANZIARIA</b>					
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
<b>RUOLO SETTORE PUBBLICO</b>					
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
<b>R quadro corretto</b>		<b>0,569</b>			
<b>Nr osservazioni</b>		<b>6.003</b>			

Fonte: elaborazioni su dati CCCB e Istat

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 5.

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 locale**

### *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 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 disponibile<sup>12</sup>.

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

---

<sup>12</sup> 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).

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 nazionale<sup>13</sup>.

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 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 (Rizzi e Zanette, 2010; Kalset e Rattsø, 1995), 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 Sistemi Locali del Lavoro, 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 2012<sup>14</sup>.

I risultati della simulazione sono riportati nelle tabelle 6 e 7.

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

<sup>13</sup> 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).

<sup>14</sup> 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.

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.

**Tabella 6 – Risultati della simulazione del nuovo assetto per classe demografica**

	Numero SLL*	Popolazione 2010	Spesa da bilancio 2010	Procapite da bilancio 2010	Procapite 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
Deviazione st.				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 7 - Risultati della simulazione del nuovo assetto per Regione**

	Numero SLL*	RSS	Sud	Popolazione 2010	Spesa da bilancio 2010	Procapite 2010	Procapite 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
Deviazione st.						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 (nella tabella 7, 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.

## 6. 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 (Kalsø 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 Sistemi Locali del Lavoro 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).

## 7. Bibliografia

- ANDREWS R., BOYNE G.A. (2009) Size, Structure and Administrative Overheads: an Empirical Analysis of English Local Authorities, *Urban studies*, 46 (4), 739-759 April
- 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](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/6th_report/rci_2013_report_final.pdf)
- ARRIGHETTI, A., SERAVALLI G. (a cura di) (1999a), *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Roma, Donzelli Editore
- BALDERSHEIM H., ROSE L. E. (2010), *Territorial choice. The politics of boundaries and borders*, Palgrave MacMillan, Londra
- BECATTINI G. (1987) (a cura di), *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Bologna, Il Mulino, 1987.
- BOSCH N., SOLÉ-OLLÉ A. (2011), "Fiscal crisis and the reform of local government", in 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., COMPAGNUCCI F. (2005), "Oltre i sistemi locali del lavoro", *Economia Marche*, n. 1
- CASINI BENVENUTI S., MALTINTI G. (2012), *Il futuro della Toscana tra inerzia e cambiamento*, Donzelli, Roma
- CERRUTO M. (2013), La delegittimazione della classe politica regionale, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, pp.477-507
- CHARRON N., DIJKSTRA L., 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., 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 CASTELNOVI M. (a cura di), *Il Riordino Territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della Geografia Italiana*, Società Geografica Italiana
- 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., ROBOTTI L. (2008) *The Theory and Practice of Local Government Reform*. Cheltenham: Edward Elgar.
- EICHER, T. AND O. RÖHN (2007), “Institutional Determinants of Economic Performance in OECD Countries – An Institutions Climate Index”, CESifo DICE Report 5(1), 38–49.
- FERLAINO F. (2013), Dialogia geo-economica e amministrativa nell’Italia del secondo dopoguerra, in CASTELNOVI M. (a cura di), *Il Riordino Territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della Geografia Italiana*, Società Geografica Italiana
- FRASCHINI A., 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
- 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 Fratesi U. Pellegrini G. (a cura di), *Territorio, istituzioni e crescita*, Angeli, 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., RATTØ J. (1995) *Spending and overspending in local government administration: a minimum requirement approach applied to Norway*, *European Journal of Political Economy*, vol. 11 (1995) 239-251
- KIM J., LOTZ J. (2008) (Eds.), *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*, 18(3), pp. 255-270.
- LAGO-PENAS S. MARTINEZ-VAZQUEZ J. (2013), *The Challenge of Local Government Size: Theoretical Perspectives, International Experience and policy Reform*, Elgar Publishing Limited, Cheltenham
- NORTH, D. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press
- 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 PA in Italia secondo un approccio Industrial Organization, Mercato, concorrenza e regole, X, 1: 87-115
- PUTNAM, R. D. (1993b), The Prosperous Community. Social Capital and Public Life, in American Prospect, vol. 13, pp.35-42.
- RIZZI D., 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. FERARESI 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 Editore, Bari
- RODRIGUEZ-POSE A. (2013), Do Institutions Matter for Regional Development?, Regional Studies, 47,7 Special Issue: pp.1034-1047
- ROHWER A. (2011), Institutions matter – Results of the institutions climate index for OECD countries, CESifo DICE Report 3/2011
- SOSE (2013) Relazione riepilogativa delle determinanti dei fabbisogni standard, dicembre 2013
- VEBLEN T. (1904), La teoria dell'impresa commerciale, Angeli Milano (1970)
- WB (2002), Building Institutions for Market. World Development Report 2002, <http://web.worldbank.org>