

# Small local governments between Scilla and Carriddi. Incentives for territorial reform.

Fabio Fiorillo  
Università Politecnica delle Marche  
DISES

XXXVI Conferenza AISRE – Arcavacata di Rende 14 settembre 2015



# Le fatiche dei piccoli (Comuni)

- ▮ Mancato sfruttamento di economie di scala / di scopo
- ▮ Ristretta base imponibile vs non rivalità dei beni pubblici locali
- ▮ Boadway & Hobson 1993: occorre un sistema di trasferimenti verso i comuni di piccola dimensione per ragioni di efficienza (prima ancora che di equità)
- ▮ Il corollario della prescrizione di Boadway e Hobson è che avere tanti piccoli Comuni è costoso per la fiscalità generale: questo corollario è ciò che ispira i tentativi di riforma territoriale
- ▮ In caso di governi non benevolenti aumentare l'accountability migliora l'efficienza nella fornitura dei beni pubblici locali



# La riforma territoriale degli altri

- ▯ 2008, la Danimarca riduce il numero di municipalità da 350 a 100.
- ▯ In Finlandia, dal 2006, da 450 a 320.
- ▯ In Grecia (2010) da 1033 a 325 comuni.
- ▯ L'Albania ha intenzione di amalgamare i comuni.
- ▯ Australia, Nuova Zelanda ...
- ▯ Caso differente la Francia: programma di cooperazione funzionale, le municipalità continuano ad esistere ma si uniscono in corpi intermunicipali su una serie (tutte) le funzioni. Il caso francese è il modello su cui sono state (inizialmente) pensate le Unioni.



# Tentativi “overlapping” di riforma territoriale in Italia

- ▮ DLGS 267/2000 Unioni di Comuni, sul modello francese. Le unioni hanno dei trasferimenti superiori e possono fornire altri beni (competenze di area vasta). Aggregazione volontaria.
- ▮ Il numero delle Unioni aumenta i fondi rimangono costanti per poi diminuire
- ▮ L 135/2012, si abbandona il modello volontaristico a favore dell'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali.
- ▮ Nasce (e muore) il modello di Unione obbligatoria per i comuni sotto i mille abitanti
- ▮ L'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali viene permesso sia attraverso le Unioni che attraverso lo strumento della Convenzione. [La convenzione non è lo strumento economicamente più efficiente per esercitare congiuntamente una funzione, una funzione viene svolta in maniera efficiente da un ente locale di primo livello (occorre una fusione) o di secondo livello (una unione o genericamente un ente di area vasta. Bartolini Fiorillo 2009)]
- ▮ L'esercizio associato ha un preciso timing che viene puntualmente prorogato



# ... Visto che non ci manca la fantasia...

- Accanto alle “riforme” che riguardano i Comuni ci sono altri “pezzi” di riforma territoriale
  - L 54/2014 (legge Del Rio): ridefinisce le province come enti locali di secondo livello (di area vasta), le competenze si riducono a favore di Regioni e Comuni (passano le competenze, ma non le risorse... ma è un'altra storia)
  - L 54/2014 ridefinisce le Unioni e le Città metropolitane, in entrambi i casi sono enti di area vasta.
  - Le Unioni rimangono di natura volontaria, città metropolitane e province sono definite dalla legge
  - Esistono altri enti di area vasta, gli ambiti territoriali ottimali, a cavallo tra autorità di gestione, autorità di controllo ed enti locali di secondo livello. L'adesione a tali enti è obbligatoria
- Ogni regione ha la sua legge e il suo/suoi modello/i.



# Ruolo dei (piccoli) Comuni e riforma territoriale

La riforma territoriale ha come principio ispiratore la fornitura efficiente di beni pubblici locali ed in subordine la riduzione della spesa degli enti substatali

- 1) Il ruolo che i cittadini assegnano al loro comune è anche quello di rappresentare le loro istanze presso i governi di livello superiore (Regione e Stato). Questo ruolo è importante quanto quello di fornire servizi pubblici locali
- 2) In caso di governi non benevolenti, aumentare l'accountability dei governi locali non necessariamente aumenta l'efficienza, almeno per quanto riguarda la capacità di rappresentanza. L'accountability deve essere considerata come un elemento con molti aspetti.
- 3) Il disegno della riforma territoriale che non tiene conto dei punti 2 e 3 può fallire



# Il modello teorico: Cittadini e Governo Locale

I cittadini contrattano con il Governo Locale per la fornitura di beni pubblici locali vs imposte locali e chiedono al governo locale di rappresentarli presso il governo centrale

$$W_i = \lambda(N_i) N_i U_i^C + (1 - \lambda(N_i)) U_i \quad (3.13)$$

$U_i^C$  Utilità del cittadino del Comune  $i$

$U_i$  Utilità del governo comunale

$\lambda_i$  Voice dei cittadini, indice di controllo diretto, diminuisce con l'aumento della popolazione comunale

$$U_i^C = \alpha \ln G_i + \beta \ln G_N + (1 - t_N - t_i) \quad (3.3)$$

$$\text{s.t.} \quad G_i \geq \hat{G}, \forall i$$

$G_i$   $G_N$  beni pubblici locali e centrali

$T_i$   $t_N$  aliquota sul reddito locale e centrale,  $Y=1$

$$U_i = N_i \gamma \ln G_i + N_i (1 - t_N - t_i) \quad (3.11)$$

Con  $\gamma > \alpha$



# Il modello teorico: Governi Locali e Governo Centrale

Il governo locale contratta con il governo centrale per stabile le aliquote locali e centrali e i trasferimenti

$$\Omega = (1 - \mu) \frac{U_N}{N} + \mu \left( \sum_i n_i \frac{W_i}{N_i} \right) \quad (4.1)$$

$U_N$  Utilità del governo centrale

$\mu n_i$  Peso del Comune  $i$  nella contrattazione

$$U_N = N\delta \ln G_N + N(1 - t_N - t_i) \quad (3.12)$$

Con  $\delta > \beta$

$$G_i = N_i t_i + S_i = N_i(t_i + s_i)$$

$$G_N = N t_N - \sum_i N_i s_i = N \left( t_N - \sum_i n_i s_i \right) \quad (3.2)$$

$s_i$  trasferimenti procapite





# Le soluzioni del modello

$$t_N = \frac{(1 - \mu)\delta + \mu(1 - H)\beta}{1 - \pi} \quad (4.3)$$

$$\sum n_i s_i = \frac{\pi}{1 - \pi} [(1 - \mu)\delta + \mu(1 - H)\beta] \quad (4.4)$$

$$G_N = N[(1 - \mu)\delta + \mu(1 - H)\beta] \quad (4.5)$$

$$t_i + s_i = \mu \frac{n_i(\gamma - \alpha) + \alpha}{1 - \phi_i} \quad (4.6)$$

$$\sum n_i t_i = \mu H(\gamma - \alpha) + \mu \frac{\pi}{1 - \pi} H\beta + \mu\alpha - \frac{\pi}{1 - \pi} [(1 - \mu)\delta + \mu\beta] \quad (4.7)$$

I trasferimenti aumentano con la popolazione comunale, la prescrizione di Boadway e Hobson afferma il contrario, e diminuiscono con la concentrazione di Herfindal  $H$

Le imposte aumentano con la popolazione comunale e con la concentrazione di Herfindal  $H$

Ovviamente, maggiori le risorse  $\pi$  trasferite al sistema dei comuni, minori le imposte locali

In termini paretiani può esserci sia sovrapproduzione che sottoproduzione di beni pubblici. La forza degli enti locali mitiga la sovrapproduzione del bene pubblico centrale e viceversa



# I dati e le variabili di interesse

Bilanci consuntivi dei comuni dal 2006 al 2010: Ministero dell'Interno  
Considero solo le RSO

Popolazione —————▶ Indice di Herfindal  
Entrate tributarie  
Trasferimenti statali  
Trasferimenti regionali  
Trasferimenti regionali per funzioni delegate

Calcolo i procapite e li normalizzo per il procapite medio regionale.

Variabile di controllo PIL regionale procapite, dummy regionali

Panel Pooled, Between, Fixed, Random  
Hausman suggerisce che GLS non è consistente, il modello FIXED  
EFFECT sembra il migliore

Testo il bargaining tra comuni e governo centrale regionale, questo mi  
permette di avere 15 Herfindal's index



Table 1: Dependent variable: Regional grants

	Pooled OLS	Between	Within	GLS
const	0.001152 (0.002051)	0.01716 (0.05912)	0.002061 (0.001842)	0.001303 (0.001549)
National grants	0.1958 (0.1531)	0.3898** (0.02351)	0.02325 (0.01977)	0.04811** (0.006826)
Delegated functions	-0.1355** (0.03570)	-0.1626** (0.007524)	-0.03667* (0.01909)	-0.07283** (0.004257)
PIL_PC	-3.581e-05 (6.993e-05)	-0.0005818 (0.002066)	-4.942e-05 (6.553e-05)	-4.004e-05 (5.484e-05)
Population	1.043** (0.1370)	0.9022** (0.02364)	0.6914** (0.1954)	1.078** (0.01365)
Herfindal	-0.006481 (0.004000)	-0.02200 (0.05003)	-0.009291** (0.002986)	-0.007220** (0.003411)
Regional dummies	YES*	YES*	NO	YES**
Time dummies	YES**	NO	YES**	YES***
$n$	32676	6666	32676	32676
$\bar{R}^2$	0.4997	0.5945	0.0124	
$\ell$	1.243e+05	2.653e+04	1.455e+05	1.241e+05

Standard errors in parentheses

 $p$ -values in brackets

\* indicates significance at the 10 percent level

\*\* indicates significance at the 5 percent level



Table 2: Dependent variable: local tax

	Pooled OLS	Between	Within	GLS
const	-0.0004869 (0.0006565)	-0.08080* (0.04205)	2.832e-06 (0.0006586)	-8.186e-05 (0.0007126)
National grants	0.04563 (0.1534)	0.1225** (0.01672)	-0.03969** (0.01303)	-0.03495** (0.003203)
Delegated functions	-0.05040 (0.04324)	-0.06576** (0.005352)	0.005200 (0.008309)	-0.005466** (0.002158)
PIL-PC	2.120e-06 (2.210e-05)	0.002791* (0.001469)	-1.227e-05 (1.986e-05)	-1.002e-05 (2.510e-05)
Population	<b>1.076**</b> (0.2008)	<b>1.040**</b> (0.01681)	<b>1.033**</b> (0.2057)	<b>1.104**</b> (0.008646)
Herfindal	<b>0.005303**</b> (0.002262)	<b>0.04414</b> (0.03558)	<b>0.002942**</b> (0.001496)	<b>0.003431**</b> (0.001563)
Regional dummies	YES*	YES*	NO	YES**
Time dummies	YES	NO	YES	YES
n	32676	6666	32676	32676
R <sup>2</sup>	0.6879	0.7314	0.0889	
ℓ	1.386e+05	2.88e+04	1.71e+05	1.384e+05

Standard errors in parentheses

p-values in brackets

\* indicates significance at the 10 percent level

\*\* indicates significance at the 5 percent level



# Suggerimenti (sparsi) per la riforma territoriale

## L'obbligo nell'esercizio associato di funzioni fondamentali

- 1) Una riforma territoriale che considera solo la fornitura efficiente dei beni pubblici locali rischia di essere inefficiente: non si costituiscono gli enti locali con il potere di rappresentare i bisogni locali ai livelli di governo superiore oppure quelli che si costituiscono sfuggono al controllo dei cittadini e danno una rappresentazione distorta delle esigenze locali
- 2) Le convenzioni obbligatorie per l'esercizio associato di funzioni sono un esempio del punto 1. I meccanismi di bargaining non si modificano e quindi a pari percentuale di risorse per gli enti locali ( $\pi$ ) non si modifica il trasferimento procapite medio / l'ammontare complessivo dei trasferimenti intergovernativi. La riduzione dei trasferimenti agli enti locali può avvenire solo se la quota di risorse ceduta agli enti locali diminuisce. Gli effetti sulla fornitura di beni pubblici centrali (overproduzione) non ci sono e il contenimento della pressione fiscale centrale può avvenire solo a spese delle risorse date agli enti locali.
- 3) La vulgata che ha accompagnato la legge 135/2012 è stata: Il combinato disposto dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali obbligatorio e della riduzione dei trasferimenti è incentivo sufficiente ad l'esercizio associato di funzioni che permetta di sfruttare le economie di scala.
- 4) In questo lavoro si suggerisce che finché non cambiano i pesi nella contrattazione tra livelli di governo e tra questi e i cittadini nulla cambia. Le continue proroghe nell'applicazione della L.135/2012 possono essere un segnale indiretto di tale bargaining?



# Suggerimenti (sparsi) per la riforma territoriale

## Le fusioni tra Comuni

- 1) Imporre le fusioni tra piccoli comuni modifica il peso degli enti locali che contrattano con il governo centrale.
- 2) Il controllo dei cittadini sui nuovi enti locali nati dalla fusione dei Comuni diminuisce, tuttavia i Comuni nati da fusione possono rappresentare le istanze locali con più forza sia nel confronto con il governo centrale che relativamente ai municipi di dimensione maggiore. Questo porta ad un maggior controllo della spesa per beni pubblici centrali e per questa via ad un uso più efficiente delle risorse sia centrali che locali
- 3) Ci può essere maggiore overspending in spesa per beni pubblici locali a causa del minor controllo diretto dei cittadini. Tale effetto è controbilanciato dal fatto che le richieste dei cittadini in termini di “politiche centrali” trovano rappresentanza
- 4) Si noti che se il sindaco di un piccolo comune ha accesso diretto (conoscenza personale non istituzionalizzata) al governo centrale, l'incentivo a costituire enti locali di maggior dimensione si riduce fino a scomparire.
- 5) In generale, non necessariamente una maggior accountability (maggior controllo diretto) produce una situazione pareto superiore



# Suggerimenti (sparsi) per la riforma territoriale

## Gli enti locali di secondo livello o di area vasta

- 1) **Ipoteticamente** un ente di area vasta mette insieme i vantaggi di un maggior controllo diretto dei territori con i vantaggi che l'ente di area vasta contratta con il governo centrale
- 2) Ciò che conta è il bargaining tra livelli di governo, quindi contano:
  - (a) il disegno della governance dell'ente di area vasta
  - (b) La sovrapposizione di tale ente con altri enti di area vasta
  - (c) Le risorse date per la costituzione e il funzionamento
  - (d) I tre elementi precedenti sono interrelati
- 3) Vi deve essere coincidenza tra il governo del comune (del territorio locale) e il governo dell'ente di area vasta. Ad esempio il consiglio dell'ente di area vasta deve coincidere con l'assemblea dei sindaci. Se questo avviene:
  - a) Si massimizza il vantaggio del controllo diretto
  - b) Si riduce il problema della sovrapposizione tra enti di area vasta ad un problema di duplicazione di strutture, sedi e gettoni di presenza, ma non ad un problema di diversa espressione delle preferenze dei territori ai livelli di governo superiore.
  - c) Non esiste un problema di differente direzione strategica
- 4) Occorre definire il meccanismo di voto all'interno dell'ente di area vasta: maggioranza degli enti di primo livello, maggioranza della popolazione, doppia maggioranza, presenza di una assemblea degli enti che affianca una assemblea elettiva?
- 5) Considerare i Check and Balance nel disegno di riforma territoriale



## UNIONE DI COMUNI

- Prima della Delrio: consiglio = assemblea dei sindaci
- Dopo Delrio: consiglio elettivo tra i consiglieri comunali

## PROVINCE

Consiglio elettivo tra i consiglieri comunali + assemblea dei sindaci.

## ALTRI ENTI DI AREA VASTA

ATA rifiuti, AATO idrico: assemblea sindaci. Molto spesso insistono sullo stesso territorio provinciale o su parti di esso

Ambiguità nel ruolo: autorità di gestione o di controllo, in tal caso meglio una autorità esterna

## CITTÀ METROPOLITANA

Consiglio elettivo + assemblea dei sindaci

La Legge Delrio è una occasione persa per mettere ordine a livello di governi che insistono sul territorio.

Probabili conflitti tra il governo degli enti di primo livello ed enti di secondo livello.

L'idea che la tutela delle minoranze vada esercitata in enti di secondo livello è sbagliata: gli enti di secondo livello servono per esprimere le volontà dei singoli territori e per coordinarle in modo da rappresentarle nella contrattazione con il governo di livello superiore. Per gli enti di secondo livello bastano i sindaci.

La tutela delle minoranze va perseguita se l'ente locale che si definisce è differente dalla somma e dal coordinamento dei singoli territori che lo compongono. In tal caso l'elezione non può essere indiretta (i consiglieri comunali eleggono il consiglio provinciale) ma diretta.

