



Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini

STUDI E APPROFONDIMENTI



IRPET

Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

RICONOSCIMENTI E RINGRAZIAMENTI

Il presente studio è stato curato da Sabrina Iommi all'interno dell'Area Territorio, Istituzioni e Finanza Locale dell'IRPET coordinata da Patrizia Lattarulo. Le elaborazioni statistiche sono di Donatella Marinari. L'allestimento del testo è stato curato da Grazia Cadeddu.

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

ISBN 978-88-6517-045-8

Indice

PREFAZIONE <i>di Carlo Fusaro</i>	5
PREMESSA	7
1. ISTITUZIONI IMMUTATE PER UNA SOCIETÀ CHE È MOLTO CAMBIATA	8
2. I TERRITORI A MAGGIORE PRESSIONE: PICCOLI COMUNI E GRANDI AREE URBANE	11
3. I MUTAMENTI DEL CONTESTO: VINCOLI E OPPORTUNITÀ	18
4. LA PERDITA DI IDENTITÀ, DELLA PARTECIPAZIONE E DEL CONTROLLO: È UN RISCHIO REALE?	24
5. I CONFINI ESISTONO ANCORA? LO SCARTO TRA CONFINI FORMALI E SOSTANZIALI	27
6. COSA SUCCEDEREBBE SE CAMBIASSIMO I CONFINI? UN ESERCIZIO DI SIMULAZIONE	30
7. PROVIAMO A RAGIONARE	43
BIBLIOGRAFIA	

Prefazione

Secondo lo slogan che ci ripetiamo continuamente, un po' per consolarci un po' per farci coraggio, ogni crisi (intesa, come dice il vocabolario, quale «stato transitorio di forte perturbazione nella vita di un individuo o di una comunità») produce insieme a tanti guai una serie di opportunità.

Che siamo in una situazione di crisi è pacifico; di più: occorre sperarlo, ché l'alternativa è il declino senza reazione, lento ma inesorabile, uno stato non più transitorio cui è difficile sottrarsi.

Un'opportunità da cogliere potrebbe e dovrebbe essere quella di un epocale riequilibrio delle dimensioni dei governi locali, non tanto o non solo a fini di risparmio, ma, come dice Sabrina Iommi alla fine del suo lavoro, per minimizzare i costi connessi al loro funzionamento e per massimizzare le risorse effettivamente investite nei servizi alla popolazione e alle imprese.

Certo: gli enti locali non esistono solo per garantire servizi (uso l'espressione in senso molto lato). Esistono per svolgere quel compito rendendone partecipi e protagonisti, nelle molte forme che una moderna democrazia conosce e impone, i cittadini, destinatari principali (ma non esclusivi: ci sono coloro che entrano nel territorio dell'ente locale per i più svariati motivi, occasionalmente, periodicamente o stabilmente) di quelle prestazioni; ed esistono anche in quanto espressione molto antica di identità locali formatesi nel corso del tempo, originariamente sorte proprio per il mettersi insieme di popolazioni che condividevano con un territorio problemi ed esigenze comuni.

Se non che non c'è bisogno di grande ingegno per comprendere: a) che le trasformazioni economico sociali ed anche culturali non possono che incidere in tempi più o meno brevi commisurati alla loro entità e rapidità sull'originario "naturale" rapporto fra popolazione, attività, risorse e territori; b) che al di sotto di una certa dimensione (ovviamente variabile nel tempo e nei luoghi) è semplicemente impossibile che l'ente locale, inteso come organizzazione di una comunità insediata su un certo territorio, fornisca servizi di qualità e quantità congrui rispetto alle aspettative dei propri cittadini (e dei non cittadini comunque presenti sul territorio).

Ne ha preso atto, radicalmente innovando una impostazione fondata sull'uniformità assoluta degli enti locali ereditata - in pratica - dalla Rivoluzione francese, anche la Costituzione italiana: mi riferisco all'articolo 118 co. 1 Cost. quale riformato da oltre un decennio. Esso prevede espressamente che le funzioni amministrative, ovvero ciò che i comuni (ed eventualmente province - finché esistono, città metropolitane, regioni e stato, a salire) possono e devono fare sia stabilito sulla base di tre criteri: sussidiarietà (il principio in base al quale la funzione deve essere collocata al livello più prossimo al cittadino possibile), differenziazione e, infine, adeguatezza.

Son principi che non a caso vengono elencati in quest'ordine e non a caso insieme: essi sono strettamente legati l'uno all'altro. Ma a ben vedere è il terzo che condiziona gli altri. Non ci si sorprenda: il concetto di adeguatezza richiama il rapporto fra risorse da una parte e prestazioni, servizi dall'altra: fa riferimento al concetto di convenienza e di appropriatezza; non è un concetto statico o assoluto; ha in sé l'idea del rapporto, del rapporto fra mezzi e fini. Certi fini non possono essere raggiunti e dunque non devono essere perseguiti in mancanza di certi mezzi.

Di qui il passaggio alla differenziazione (pur fra enti ugualmente denominati ovvero dello stesso livello) è immediato e consequenziale. Se pretendo l'adeguatezza, non posso che trarne come conseguenza la differenziazione. Non è più vero che tutti i comuni dal più piccolo al più grande abbiano le medesime funzioni amministrative, pur fermo restando che il legislatore (statale e regionale) nel compiere scelte o nell'indicare parametri, è tenuto a perseguire la

massima possibile vicinanza al livello più basso (in nome, appunto, della sussidiarietà; ma alla condizione ineludibile dell'adeguatezza).

La dimensione territoriale dei comuni in Italia e in Toscana rispetta oggi il dettato costituzionale? La risposta è nota da tempo: dirò di più, è nota non solo da un buon cinquantennio (se vogliamo considerare quel celebre libro di Massimo Severo Giannini del 1967 nel quale trovò posto per la prima volta il concetto -che non devo spiegare- di "comuni polvere"), ma addirittura accompagna la storia patria sin dai tempi dell'Unità nazionale che abbiamo appena ricordato nel suo 150° anniversario, solo due anni fa.

Lo studio di Sabrina Iommi ha il grande merito di rilanciare (collocandola in Toscana) una discussione avviata da tanti anni e ripresa negli ultimi due anni a livello governativo e parlamentare in forme che definire caotiche è un eufemismo: ma soprattutto, il merito è di averlo fatto con approccio razionale, fondato sui dati. Emergono con l'evidenza della dimostrazione scientifica le grandi trasformazioni conosciute dai 287 comuni toscani; la spesa media e mediana di essi in relazione alla dimensione; le dotazioni di essi in termini di personale; i costi degli amministratori in rapporto alla spesa e alla popolazione.

Sulla base di ampia letteratura e anche degli studi comparati, l'autrice mostra che, se è vero che l'associazionismo fra comuni, comunque organizzato, costituisce un miglioramento rispetto alla situazione attuale, nondimeno i maggiori vantaggi (in termini di minori costi amministrativi e istituzionali; economie di scala; economie di varietà; equivalenza fiscale; semplificazione e democrazia) possono attendersi soli da vere e proprie fusioni.

Infine, questo studio culmina in un esercizio di simulazione dei possibili risparmi sulla base di una pluralità di ipotesi di riordino territoriale. Non sta a me dire se la metodologia impiegata, che pare razionale e convincente, sia ottimale o possa essere raffinata: certo è che ne emerge un importante potenziale di risparmio ovvero di utilizzo migliore di risorse che, per la nostra Regione, potrebbe giungere a toccare i 400 milioni di euro l'anno a regime. Sarebbero oltre 100 euro a disposizione in termini di più servizi o servizi di più elevata qualità per ogni cittadino toscano. Non è poco.

Comunque la si pensi, questo è il tipo di ragionamento che dovrebbe sorreggere il necessario riordino e l'auspicata semplificazione degli assetti territoriali del governo locale. Mi auguro che il consenso nei prossimi anni venga cercato dagli amministratori regionali e locali, e prima ancora dal Parlamento nazionale, a partire dai dati qui esposti per affrontare, con metodo razionale (sì, illuministico: smettiamo di considerarlo, scioccamente, un'offesa!) questi non nuovi problemi, col coraggio imposto dalla sfida che abbiamo davanti.

Altrimenti non resterà che concludere che le opportunità rese possibili dalla crisi saranno state perdute; avremo, per cossiddire, sofferto inutilmente e avremo concorso a consolidare e perpetuare, insieme alle altre, un'ulteriore causa di declino. Ma io sono fiducioso che, alla fine, la ragione si imporrà: e anche di questo occorre essere grati a Sabrina Iommi e all'Irpet presso il quale lavora.

Carlo Fusaro
Università degli Studi di Firenze

Premessa

Il compito dei governi locali è quello di fornire beni e servizi ai residenti di una particolare area geografica, i quali esprimono le loro preferenze tramite l'elezione dei propri amministratori e contribuiscono al finanziamento dell'offerta locale con il pagamento di tributi e tariffe. Dal buon funzionamento del meccanismo descritto dipende il benessere delle famiglie insediate, ma anche il grado di attrattività dei diversi territori nei confronti delle imprese.

In una situazione ideale dal punto di vista dell'efficienza economica, la dimensione demografica del governo locale è tale da consentire lo sfruttamento di economie di scala (i diversi servizi cioè vengono prodotti al minore costo unitario possibile, data la tecnologia esistente), i benefici dei servizi attivati ricadono interamente all'interno dei confini dell'amministrazione che li eroga e dunque esiste la massima coincidenza tra utilizzatori e finanziatori dell'offerta locale di servizi (principio della controprestazione), tutti i servizi domandati dalla popolazione vengono offerti perché raggiungono la soglia minima di domanda sufficiente per l'attivazione, i cittadini sono in grado di esercitare il massimo controllo sull'operato dei propri amministratori. L'esistenza di più livelli di governo serve dunque a tener conto della varietà delle preferenze, che è poi l'assunto centrale della teoria economica del decentramento delle funzioni amministrative, meglio conosciuta come teoria del federalismo.

Di solito la realtà è molto diversa dal quadro appena disegnato.

Innanzitutto ci sono almeno due grandi funzioni strumentali rispetto all'erogazione dei servizi a famiglie e imprese, attinenti alla formazione della volontà collettiva e alle attività gestionali e organizzative, che nei comuni al di sotto di una certa soglia demografica rischiano di assorbire buona parte delle risorse disponibili proprio a causa del mancato sfruttamento delle economie di scala. Gli enti sottodimensionati, dunque, finiscono per dedicare una parte eccessiva delle loro risorse al "funzionamento della macchina", sottraendole ai servizi che direttamente influenzano il benessere dei cittadini e l'efficienza delle imprese.

In secondo luogo, i confini amministrativi, essendo il risultato di eventi storici di lungo periodo, tendono ad essere molto più fissi nel tempo, di quanto lo siano i fenomeni socio-economici, che risentono invece dell'evoluzione tecnologica e del mutamento nelle preferenze degli individui. Dati gli enormi progressi fatti soprattutto in materia di infrastrutture e modalità di trasporto, i bacini istituzionali tendono ad essere in genere molto più piccoli di quelli utilizzati quotidianamente dalla popolazione, contraddicendo così il principio della corrispondenza fra utilizzatori e finanziatori dei servizi pubblici locali. Spesso inoltre il confine istituzionale finisce per l'agire in negativo sul livello di benessere locale, imponendo un'inutile barriera burocratica in territori molto integrati dal punto di vista funzionale.

Sottodimensionamento e frammentazione istituzionale esercitano poi un effetto negativo anche sulla capacità di innovare. I servizi più qualificati richiedono in genere una soglia di domanda maggiore per poter essere economicamente sostenibili, mentre la progettazione di nuove soluzioni ha bisogno di competenze e di varietà; tenere la dimensione degli enti locali artificiosamente piccola (perché tarata su ripartizioni non più corrispondenti a quelle dei fenomeni socio-economici) vuol dire dunque rinunciare a migliorare il livello dei servizi offerti e limitarsi al mantenimento dell'esistente; quando le esigenze di contenimento della spesa diventano pressanti il rischio diventa quello di tagliare i servizi ai cittadini per non voler riformare l'assetto istituzionale.

Altra questione di rilievo è quella del rapporto tra cittadini e amministratori locali. E' opinione abbastanza diffusa che alti livelli di decentramento favoriscano una maggiore

interazione tra cittadini e loro rappresentanti e quindi una più forte capacità di controllo dei primi sui secondi. Anche in questo caso, però, la relazione è soggetta ad un trade-off, per il fatto che gli amministratori degli enti troppo piccoli in realtà hanno ambiti di decisione politica molto limitati e si trovano di fatto costretti al ruolo di semplici gestori dell'esistente. In altri termini, i cittadini hanno certamente un controllo più diretto sui loro rappresentanti, ma questi ultimi si trovano nell'impossibilità di prendere decisioni significative per i loro referenti. Inoltre, poiché il compito del governo locale è anche quello di rappresentare le comunità presso gli altri livelli di governo, è evidente che dimensioni troppo ridotte costituiscono uno svantaggio in termini di peso contrattuale nei confronti degli interlocutori istituzionali di livello territoriale più elevato.

Facendo un salto di scala, i problemi descritti affliggono, oltre ai comuni di piccola dimensione, anche aree popolate molto integrate dal punto di vista funzionale e frammentate nell'assetto istituzionale. Il ruolo chiave che le aree metropolitane svolgono nella competizione nazionale e internazionale richiede l'attivazione di servizi rari nel campo della ricerca e dell'innovazione, ma anche in quello delle grandi infrastrutture di trasporto e comunicazione, mentre la dimensione demografica rende possibile l'attivazione di servizi altrove non sostenibili (istruzione specialistica, offerta culturale), che contribuiscono all'attrattività dell'area. Il costo maggiore dell'assenza di un governo unitario consiste in questo caso nella rinuncia a sviluppare i servizi tipici della grandi aree urbane, con tutte le conseguenze negative che ciò comporta sullo sviluppo economico dei sistemi regionali e nazionali di appartenenza.

Infine, merita di essere almeno accennata la questione di come il livello più basso del governo locale si relaziona con gli altri livelli istituzionali, siano essi locali ma di scala superiore come è il caso di province, siano essi le regioni o i governi nazionali e sovranazionali. E' evidente che più il livello di base è frammentato più si rende necessaria la presenza di livelli superiori per lo svolgimento di funzioni che il primo, data la sua scala estremamente ridotta, non è in grado di reggere. Ampliare le dimensioni medie del livello comunale, quindi, consentirebbe anche una semplificazione in senso verticale dell'intero assetto istituzionale, che potrebbe passare attraverso l'eliminazione dei livelli divenuti superflui (in primo luogo quello provinciale), l'accorpamento di quelli manifestamente fuori scala (alcune regioni), lo spostamento delle competenze dal centro alla periferia, con conseguente semplificazione e riduzione degli organi centrali (snellimento del parlamento nazionale e degli apparati ministeriali).

Questo breve contributo si propone di sviluppare un ragionamento sulla necessità e i vantaggi del riadeguamento dei confini del governo locale a quelli dei fenomeni socio-economici, portando delle evidenze empiriche in relazione a tutti gli aspetti ricordati.

1.

Istituzioni immutate per una società che è molto cambiata

La distribuzione della popolazione e delle attività produttive sul territorio non è immobile nel tempo, essa anzi è molto sensibile al progresso tecnologico, che interessa in primo luogo le modalità produttive e di trasporto, e al mutamento delle preferenze e degli stili di vita.

Ragionando per grandi salti storici, un modello produttivo centrato sull'attività agricola di tipo tradizionale di solito comporta una struttura insediativa molto diffusa sul territorio e la Toscana mezzadrile può essere considerata un esempio significativo di tale struttura, in cui le famiglie contadine vivono "appoderate", cioè direttamente nel fondo agricolo che era al contempo luogo di residenza e posto di lavoro. Per definizione, in un modello insediativo così fatto, il pendolarismo casa-lavoro non esiste e anche gli altri spostamenti sono comunque limitati, vuoi perché non necessari (la famiglia contadina produce al suo interno tutto ciò che è necessario

al suo sostentamento), vuoi perché comunque difficili ed estremamente lenti a causa della disponibilità di mezzi di trasporto tradizionali e della scarsa dotazione di infrastrutture adeguate. E' utile ricordare che la rete ferroviaria italiana si sviluppa solo dalla metà del 1800, con grandi disparità territoriali, mentre quella autostradale e la diffusione dell'automobile si hanno a partire dagli anni '30 del 1900. Per rendere l'idea del salto tecnologico sperimentato dal paese, si possono citare alcuni numeri: al momento dell'unità nazionale, il paese era dotato di 3mila Km di ferrovia contro i circa 20mila di oggi, mentre i passeggeri trasportati per Km erano poco più di 6mila nel 1920 contro i 45mila attuali, parimenti i Km complessivi di strade erano circa 90mila nel 1861 contro gli oltre 300mila odierni, mentre le strade di livello nazionale ammontavano a 12mila Km contro i 47mila attuali, le autovetture immatricolate nel 1914 erano 22mila, quelle del 2009 superano i 36milioni (ISTAT 2011) Allo stesso modo, si sono sviluppate tecnologie di comunicazione prima inesistenti, che consentono di limitare la necessità dei contatti diretti, basti pensare alla diffusione del telefono a partire dalla metà del 1900 e più recentemente allo sviluppo della rete *internet* e dei servizi connessi (siti istituzionali, posta elettronica, documenti *on-line*).

A fronte dei cambiamenti descritti, la maglia territoriale dei comuni, cioè del livello istituzionale più prossimo ai cittadini e responsabile dell'erogazione di molti servizi di uso quotidiano è rimasta pressoché immutata, fatta eccezione per qualche caso di ulteriore frammentazione. I comuni italiani erano 7.720 all'indomani dell'unità nazionale sono 8.092 al 30 giugno 2011.

Per guardare solo alla Toscana, l'analisi di lungo periodo mette in evidenza come dei 287 comuni attuali, 261 (pari al 91%) sono quelli già esistenti alla data dell'unità d'Italia, 220 dei quali non hanno subito neppure piccole variazioni territoriali (ampliamenti, riduzioni). Il 96% della popolazione odierna vive in un comune, i cui confini territoriali sono stati tracciati prima del 1900, il 70% in un comune nato prima del 1900 e mai modificato nei suoi confini territoriali (Tab. 1.1).

Tabella 1.1
TOSCANA. EVOLUZIONE DEI CONFINI COMUNALI. 1861-2010

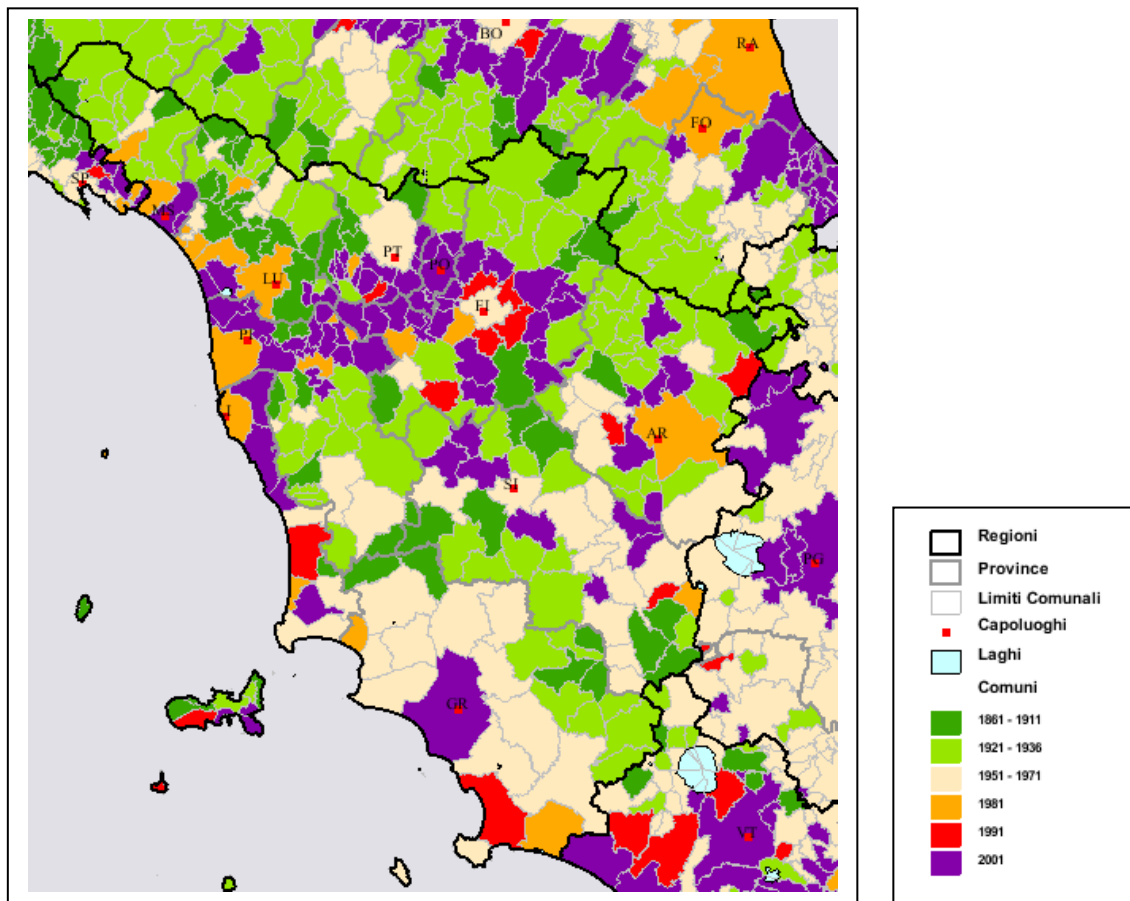
	Nr. Comuni	% Popolazione 2010
Comuni costituiti prima del 1900	261	96,1
<i>Di cui senza variazioni nel periodo 1900-2010</i>	220	70,2
Comuni costituiti dopo il 1900	26	3,9
TOTALE	287	100,0

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Di contro, la popolazione (e con essa le attività produttive) ha modificato molto le sue scelte insediative. Si tratta di fenomeni molto noti, che qui vengono solo richiamati a grandi linee. Le aree rurali e montane hanno perso progressivamente popolazione di pari passo con il declinare delle attività agricole e l'affermazione delle produzioni manifatturiere, il loro periodo di massimo popolamento risale infatti agli ultimi anni del 1800 e ai primi del 1900. Gli anni del decollo industriale coincidono con il massimo popolamento delle principali città (Firenze, Livorno, Pisa, Lucca, Pistoia, Siena, Arezzo), che attraggono nuovi residenti dalle campagne e dalle regioni meno sviluppate: è una fase di crescita accentrata della popolazione, anche se nello specifico del territorio toscano l'accenramento è compensato dal contemporaneo sviluppo delle aree distrettuali, spesso poste a cerniera tra le città vere e proprie e la campagna. A partire dagli anni '80 si manifesta, infine, la nuova tendenza al decentramento delle residenze. Alcuni

studiosi parlano di un rovesciamento del modello migratorio degli anni '50-'60: se allora le famiglie si spostavano dalle campagne alle città (o verso i distretti industriali) alla ricerca di occupazione nei nuovi settori produttivi, cercando dunque di minimizzare la distanza tra luogo di residenza e luogo di lavoro, a partire dagli anni '80 aumentano i residenti urbani che si allontanano dai centri principali alla ricerca di condizioni residenziali più soddisfacenti (prezzi più bassi, modalità abitative meno intensive, contesti ambientali più piacevoli), mantenendo tuttavia un forte rapporto con la città, che resta il luogo dell'occupazione (Benassi, Bottai e Giuliani 2009, Iommi e Lattarulo 2011). E' il fenomeno della suburbanizzazione, che comporta l'aumento della distanza tra il luogo di residenza e il luogo di lavoro, l'ampliamento dei bacini territoriali in cui si esplicano le attività quotidiane, la crescita della mobilità giornaliera. Il decentramento interessa una fascia selezionata di aree periferiche e cioè quelle poste nelle immediate vicinanze delle principali città, come le corone urbane o le aree che fanno da cerniera tra i diversi poli, specialmente se collocate lungo le principali vie di comunicazione (Fig. 1.2).

Figura 1.2
TOSCANA. COMUNI PER PERIODO DI MASSIMO POPOLAMENTO. 1861-2001



Nonostante il processo di decentramento delle residenze connesso alla suburbanizzazione, la popolazione regionale oggi appare molto più concentrata di quanto lo fosse a inizio '900, il 7% dei comuni ospita il 50% dei toscani, contro il 14% al 1900.

I progressi fatti nel campo dei trasporti e delle comunicazioni hanno inoltre enormemente accresciuto le relazioni funzionali tra i diversi territori. L'ampliamento dei bacini delle attività quotidiane ha di fatto modificato, allargandoli, gli ambiti territoriali in cui la popolazione domanda i servizi di prossimità di uso giornaliero. Il fenomeno descritto ha trovato riconoscimento negli strumenti di analisi economica e sociale ormai da alcuni decenni anche nel contesto italiano, ma non è stato mai stato tradotto in un riadeguamento dell'architettura istituzionale, a partire dal livello di governo più vicino ai cittadini (cfr. Calafati 2010). L'ISTAT, sulla spinta di una iniziale collaborazione scientifica con l'IRPET e con le Università inglesi di New Castle e Leeds, ha elaborato per tutto il territorio italiano e a diverse cadenze censuarie i Sistemi Locali del Lavoro, ovvero ripartizioni territoriali finalizzate al massimo contenimento degli spostamenti quotidiani casa-lavoro compiuti dalla popolazione. Il confronto tra la maglia dei SLL, che rappresenta come il territorio è vissuto quotidianamente dalla popolazione, e l'assetto istituzionale vigente è semplicemente impressionante: 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. Per la sola Toscana, i SLL calcolati al 2001 sono 53 a fronte di 287 comuni. Sebbene il metodo di calcolo usato dall'ISTAT per l'individuazione dei bacini del pendolarismo quotidiano si è sottoposto ad alcune critiche e appare perfezionabile (cfr. Calafati e Compagnucci 2005, Coppola e Mazzotta 2005, Chelli e Merlini 2009, Compagnucci 2009), appare invece solido il concetto che i bacini di azione delle istituzioni deputate a recepire i bisogni quotidiani dei cittadini e ad organizzare i servizi pubblici in risposta a tali bisogni debbano il più possibile coincidere con i luoghi in cui le persone esercitano di fatto le attività quotidiane. Ad oggi, invece, i luoghi dell'organizzazione e dell'offerta dei servizi pubblici appaiono decisamente sottodimensionati rispetto a quelli della domanda degli stessi.

2.

I territori a maggiore pressione: piccoli comuni e grandi aree urbane

I settori produttivi che trainano lo sviluppo economico sono cambiati, le scelte localizzative delle famiglie si sono evolute di conseguenza, la mobilità giornaliera connessa ai motivi di lavoro e non solo è enormemente cresciuta, sono mutate le gerarchie tra i diversi luoghi e i legami funzionali tra gli stessi, mentre l'assetto istituzionale è rimasto immobile. L'inadeguatezza della struttura istituzionale locale riguarda in particolare due categorie di enti: quelli che in seguito al processo di spopolamento vissuto non raggiungono più la dimensione minima necessaria allo svolgimento efficiente ed efficace delle funzioni di loro competenza e quelli che, pur di dimensioni consistenti, soffrono di uno scarto particolarmente forte tra territorio reale e istituzionale. Le ragioni della criticità delle due tipologie indicate sono diverse, nel primo caso si ha un problema di sottodimensionamento assoluto e di diseconomie di scala, nel secondo un problema di sottodimensionamento relativo e di esternalità.

- *Gli enti sottodimensionati*

Il problema dei piccoli comuni è ben noto. La taglia demografica eccessivamente ridotta non consente lo sfruttamento di economie di scala e di scopo nella produzione dei servizi alla popolazione, con il risultato che tali enti finiscono per sostenere costi elevati per fornire alle famiglie e alle imprese un pacchetto di servizi molto povero. La presenza di costi fissi elevati si traduce in una composizione sfavorevole della spesa, in cui pesano molto le funzioni connesse al "funzionamento della macchina amministrativa" e in cui rimangono poche risorse, umane e finanziarie, da dedicare all'erogazione vera e propria dei servizi ai cittadini. Il *deficit* di

efficienza dei piccoli comuni si trasforma, dunque, in un *deficit* di efficacia: gli enti sottodimensionati alla fine non sono in grado di far fronte ai bisogni dei loro cittadini, perché le limitate risorse di cui dispongono vengono quasi totalmente assorbite da una struttura organizzativa ormai superata. La questione è annosa e sono numerosi gli strumenti adottati nel corso del tempo per portare la dimensione degli enti a quella minima efficiente, basti pensare alla creazione di società *ad hoc* per la gestione dei servizi a rilevanza industriale in cui sono necessari grandi investimenti infrastrutturali, alla crescente separazione tra responsabilità di gestione e di produzione con l'affidamento esterno di quest'ultima, come pure alla promozione di varie forme di cooperazione interistituzionale (consorzi, convenzioni, unioni). Proprio la numerosità dei correttivi adottati deve però spingere alla riflessione. Da un lato, infatti, sotto una certa soglia dimensionale, anche l'adozione di tutta una serie di correttivi può risultare insufficiente e pur ipotizzando di voler conservare al livello comunale solo il "pacchetto minimo delle funzioni", vale a dire la raccolta dei bisogni della popolazione e il controllo sui servizi prodotti da operatori esterni, l'ente deve comunque dotarsi di un livello minimo di struttura politica e amministrativa che continuerebbe ad operare in condizioni di inefficienza, sottraendo risorse altrimenti destinabili ai servizi. Anche la gestione delle funzioni di base, dunque, richiede risorse e competenze che solo una taglia demografica non eccessivamente ridotta può supportare (Fraschini e Osculati 2006). Dall'altro lato, è necessario interrogarsi su quali siano le ragioni per il mantenimento dell'assetto istituzionale vigente nella situazione limite, ma non così rara nei fatti, in cui tutte le funzioni di rilievo vengono gestite ad un livello territoriale superiore a quello della rappresentanza democratica. Il mantenimento dello scarto fra luoghi di rilevazione delle preferenze e luoghi di organizzazione delle risposte a tali preferenze risulta allo stesso tempo costoso e poco trasparente, contravvenendo anche al principio del maggior controllo dei cittadini sugli amministratori locali che la teoria del federalismo riconosce agli enti locali. Quando la taglia del governo locale è eccessivamente lontana da quella ottimale produce costi per tutti i soggetti sociali, per i cittadini che usufruiscono di un pacchetto molto scarso di servizi pubblici locali e per gli amministratori che hanno spazi di decisione politica praticamente nulli. L'adozione di forme di organizzazione, gestione e produzione dei servizi sovralocali per tutte le funzioni di competenza può servire a risolvere parzialmente il problema dell'efficienza, ma di fatto svuota di senso il mantenimento dell'assetto attuale e pone il problema della minore trasparenza e dell'emergere di costi di transazione. In molte analisi economiche, non a caso, l'adozione di forme di cooperazione interistituzionale è ritenuta una soluzione di *second best* rispetto all'accrescimento dimensionale, che riunisce invece i vantaggi di sfruttare le economie di scala, mantenere le capacità di controllo in capo agli elettori locali (*accountability*), ridurre i costi di transazione e i tempi delle decisioni collettive (OECD 2006).

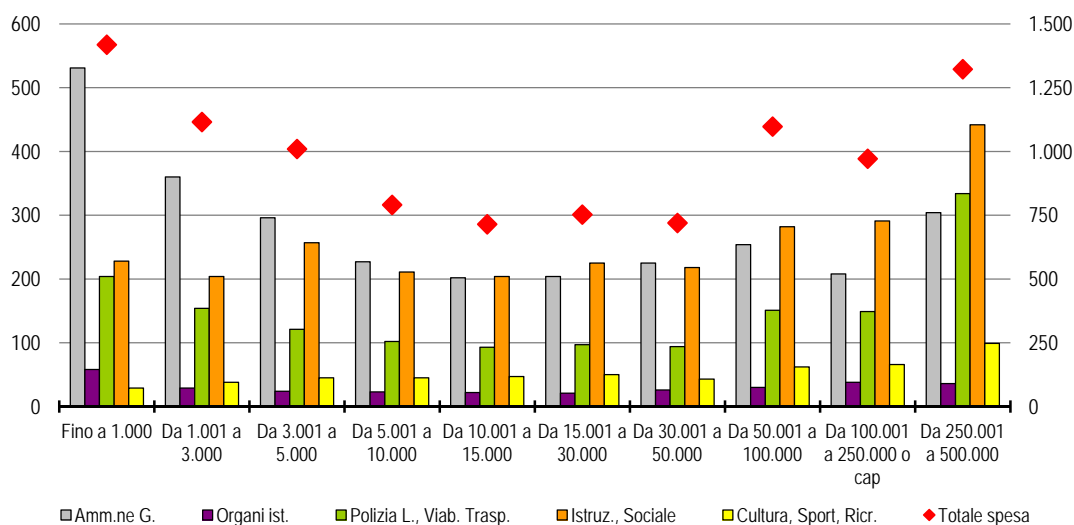
Qual è la situazione regionale rispetto al problema dei piccoli comuni?

Rispetto al panorama nazionale, la Toscana presenta un livello di frammentazione comunale meno accentuato. Mancano sul territorio sia i comuni "polvere", sia quelli di dimensione più rilevante; la taglia media è di poco più di 13mila abitanti, quella mediana di quasi 6mila, i comuni fino a 10mila abitanti rappresentano il 70% del totale, contro l'85% a livello nazionale, l'88% della Lombardia, il 94% del Piemonte. Inoltre, il governo regionale ha promosso a più riprese forme di collaborazione interistituzionale tese ad aumentare la dimensione minima degli enti e a raggiungere ambiti territoriali adeguati per l'esercizio delle attività sia di programmazione che di erogazione dei servizi pubblici locali (associazioni intercomunali, comunità montane, zone socio-sanitarie, gestioni associate, ambiti adeguati per le funzioni fondamentali).

Le difficoltà in termini di risorse finanziarie e competenze umane degli enti più piccoli sono comunque leggibili nella composizione dei bilanci consuntivi e nella struttura delle piante organiche.

Nonostante i dati di bilancio presentino alcuni limiti che sono stati più volte sottolineati in indagini specialistiche¹, essi sono sufficienti a dare indicazioni generali circa l'esistenza di economie di scala. Nel grafico 2.1 è riportato l'andamento della spesa pro-capite totale e per alcune funzioni per classe demografica dei comuni.

Grafico 2.1
COMUNI TOSCANI. SPESA CORRENTE PRO-CAPITE COMPLESSIVA (SCALA DX) E PER ALCUNE FUNZIONI (SCALA SX). 2010



Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati dei Conti Consuntivi

Per fornire un'informazione più esaustiva si sono suddivisi i comuni toscani in 10 classi dimensionali, tenendo conto delle soglie fissate dalla normativa in materia di amministratori locali, tuttavia la scarsa numerosità dei comuni sopra a 30mila abitanti rende il dato meno affidabile a partire da tale dimensione (le ultime 4 classi comprendono in totale 22 comuni, l'ultima classe comprende solo Firenze).

Pur con le cautele necessarie per i motivi già richiamati, il grafico evidenzia come la spesa pro-capite complessiva tenda ad assumere la tipica forma a "U" dei costi medi di produzione al variare della dimensione dell'*output*, qui approssimata dalla dimensione demografica dell'ente locale. In pratica i costi di produzione dei servizi pubblici locali risultano elevati in

¹ Per misurare con maggiore precisione statistica la presenza di economie di scala nelle diverse funzioni occorrerebbe avere dati di *input* e di *output* confrontabili, cioè occorrerebbe sapere nel dettaglio, ad esempio, quanto personale e con quali qualifiche viene destinato all'esercizio di una certa funzione e quali sono quantità e qualità delle prestazioni erogate. Si tratta di informazioni che non sono reperibili nei certificati dei bilanci consuntivi e che hanno bisogno di indagini dirette per essere rilevate. Per questa ragione, nell'ambito del processo di attuazione del federalismo e di ridefinizione delle modalità di finanziamento degli enti locali, con il passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei fabbisogni e costi *standard* per le funzioni fondamentali, IFEL e SOSE sono stati incaricati di procedere alla rilevazione diretta dei dati necessari presso i comuni. Delle 6 funzioni fondamentali individuate dalla normativa (Amministrazione generale, Polizia locale, Istruzione, Viabilità e Trasporti, Territorio e Ambiente, Settore Sociale), per il momento ne sono state rilevate 3.

corrispondenza sia degli enti di dimensioni minori che degli enti più popolosi, nel primo caso la causa è da individuarsi nel mancato sfruttamento di economie di scala, mentre nel secondo, pur potendo esistere elementi di inefficienza, il maggiore costo è certamente da imputarsi alla maggiore complessità delle funzioni svolte. Tale interpretazione trova del resto conferma nella composizione funzionale della spesa, che cambia in modo significativo al variare della dimensione dell'ente. In particolare presenta un marcato andamento a "U" con un picco sfavorevole per i piccoli comuni la spesa per amministrazione generale, che approssima il costo di funzionamento della "macchina amministrativa". Lo stesso andamento, seppur meno leggibile nel grafico a causa della minore dimensione assoluta degli importi, si riscontra nel caso della spesa per gli organi istituzionali, che esprime il costo della funzione di rilevazione delle preferenze e di formazione delle scelte collettive, spesso indicata nel linguaggio comune come costo della politica. L'andamento a "U" si riscontra anche nel caso della spesa per viabilità e trasporti e per quella per la polizia locale, anche se occorre sottolineare che le due voci di spesa assumono un peso diverso nelle due classi dimensionali estreme: il livello di spesa dei piccoli comuni, infatti, dipende più dalla prima componente, mentre quello dei grandi comuni dalla seconda. Seguono, invece, alcune voci di spesa che assumono un andamento tendenzialmente crescente al crescere della dimensione dell'ente, come la spesa per le funzioni legate all'istruzione e al sociale e quella per le funzioni culturali, sportive e ricreative. Esse mostrano cioè di dipendere dalla capacità di spesa degli enti.

L'andamento delle diverse funzioni di spesa suggerisce dunque un diverso "grado di necessità" delle attività svolte dagli enti locali: essi hanno in primo luogo bisogno di risorse per far funzionare la "macchina" e per svolgere dunque funzioni strumentali rispetto a quella che è la loro *mission* vera e propria, cioè erogare servizi ai cittadini, seguono poi le funzioni elementari di manutenzione del territorio (viabilità, servizi di igiene urbana, ecc.), quindi con le risorse rimanenti si finanziano i servizi ai cittadini, anche qui iniziando da quelli di base (istruzione, alcuni servizi sociali) per arrivare a quelli non strettamente indispensabili (culturali, sportivi e ricreativi). L'analisi dei dati di bilancio, dunque, pur con i limiti ricordati, evidenzia come livello e composizione della spesa degli enti locali non dipendano tanto da livello e composizione dei bisogni della popolazione insediata, quanto piuttosto dall'ammontare complessivo delle risorse disponibili e soprattutto dall'ammontare residuo di tali risorse una volta finanziate le funzioni strumentali (amministrazione generale e costi della politica) e alcune funzioni di base (manutenzione territoriale). Il mantenimento di una taglia demografica inefficiente impone dunque ai cittadini il costo di un'offerta di servizi molto povera.

L'analisi della dotazioni di risorse umane contribuisce a rendere ancora più chiara la doppia criticità di cui sono prigionieri gli enti fuori scala. In rapporto alla popolazione residente, la loro dotazione organica appare infatti eccessiva, con riflessi negativi sui costi che si impongono ai cittadini, di contro però le risorse umane e le competenze che i piccoli comuni possono permettersi rischiano di essere insufficienti per lo svolgimento adeguato delle funzioni di competenza.

Per fare solo un esempio, utilizzando la presenza di personale dirigente come proxy della disponibilità di competenze specialistiche, i dati relativi al personale dei comuni toscani evidenziano che occorre raggiungere una dimensione di 30mila abitanti per ottenere la corrispondenza ideale di 1 dirigente per ciascuna delle 6 funzioni fondamentali dei comuni individuate dalla normativa sul federalismo fiscale (L. 42/2009) (Tab. 2.2). Le dotazioni organiche dei piccoli comuni rischiano dunque di essere allo stesso tempo inefficienti, perché destinate a servire un numero troppo ristretto di cittadini, e inefficaci perché non messe in

condizione, dalla povertà della struttura di appartenenza, di esercitare adeguatamente le funzioni di competenza².

Tabella 2.2
COMUNI TOSCANI. DOTAZIONE DI PERSONALE DIPENDENTE. 2010

	Totale dipendenti per 1.000 residenti	Dirigenti per 100 non dirigenti	Dirigenti per ciascuna delle 6 funzioni fondamentali
Fino a 1.000	11,7	0,7	0,0
Da 1.001 a 3.000	8,4	1,8	0,0
Da 3.001 a 5.000	7,4	2,4	0,1
Da 5.001 a 10.000	6,7	2,0	0,2
Da 10.001 a 15.000	6,4	2,8	0,4
Da 15.001 a 30.000	6,6	3,0	0,7
Da 30.001 a 50.000	6,4	3,0	1,2
Da 50.001 a 100.000	7,9	2,5	1,8
Da 100.001 a 250.000 o capoluogo	7,5	2,4	2,9
Da 250.001 a 500.000	12,2	1,5	10,8

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Ministero del Tesoro – Conto annuale del personale

Lo stesso problema si verifica prendendo in considerazione il ruolo degli amministratori locali, essi impongono un costo ai cittadini che è limitato se espresso in dimensione assoluta, ma di rilievo se rapportato al numero delle persone rappresentate, a fronte di un potere decisionale molto ridotto, qui misurato utilizzando come proxy le risorse finanziarie residue una volta finanziate i costi di funzionamento dell'ente (Tab. 2.3). La scarsa capacità di agire, dunque, è il limite maggiore dei comuni sottodimensionati, i quali si trovano di fatto nell'impossibilità di offrire ai loro cittadini i servizi necessari.

Tabella 2.3
COMUNI TOSCANI. CARATTERISTICHE DEGLI AMMINISTRATORI LOCALI. 2010

	Totale amministratori locali* (stime)	Totale amministratori locali per 1.000 residenti	Potere decisionale di ciascun Amministratore locale (euro)
Fino a 1.000	198	17,2	52.122
Da 1.001 a 3.000	853	6,6	114.705
Da 3.001 a 5.000	837	4,5	162.118
Da 5.001 a 10.000	1.174	2,3	232.943
Da 10.001 a 15.000	705	1,8	301.089
Da 15.001 a 30.000	774	1,1	477.306
Da 30.001 a 50.000	316	0,9	537.487
Da 50.001 a 100.000	73	0,6	1.280.956
Da 100.001 a 250.000 o capoluogo	683	0,7	1.048.009
Da 250.001 a 500.000	171	0,5	2.132.745

* si intende la somma di sindaci, assessori, consiglieri comunali e di quartiere
Fonte: stime IRPET ed elaborazioni su dati Certificati dei Conti consuntivi

² Un esempio di tali difficoltà è riscontrabile nei tempi lunghi necessari per l'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale. I comuni di piccola taglia impiegano mediamente 7 anni a fronte di 5 per la formazione del piano strutturale e del correlato regolamento urbanistico (Agnoletti 2012).

- *Le grandi aree urbane*

Se i comuni eccessivamente piccoli uniscono elevati costi fissi a bassa offerta di servizi, povertà delle risorse umane e delle competenze e scarso potere decisionale degli amministratori locali, determinando una perdita di benessere per la popolazione insediata ben visibile e dunque misurabile, la frammentazione istituzionale delle grandi aree urbane rischia di produrre danni più rilevanti per la competitività dell'intero sistema economico regionale, per i quali è però estremamente difficile stimare una grandezza monetaria. In questo caso, la frammentazione istituzionale non impedisce lo sfruttamento delle economie di scala per i servizi tradizionali, ma tiene artificialmente basso il numero dei cittadini e degli operatori economici serviti, impedendo di fatto l'attivazione dei servizi più innovativi, a più elevata specializzazione o che richiedono grossi investimenti infrastrutturali, imponendo agli utenti da un lato inutili costi di duplicazione degli stessi servizi di base e dall'altro il costo della mancata innovazione.

La frammentazione istituzionale di aree funzionalmente integrate, inoltre, pone seri problemi di esternalità negative e positive, che spostano le criticità dalla questione dell'efficienza a quella dell'equità distributiva. Nelle grandi aree metropolitane le spese del governo locale sono di solito maggiori rispetto a quelle sostenute dalle altre municipalità, perché l'alta concentrazione di persone e il ruolo chiave esercitato nella competizione nazionale e internazionale richiedono e consentono l'attivazione di servizi rari; quando l'area urbana è frammentata in un pluralità di governi locali è di solito la città centrale a sostenere le spese più alte e sono le aree suburbane a trarre il maggior vantaggio dell'accesso a servizi rari cui non contribuiscono. Detto in altri termini, gli abitanti e gli operatori economici della città centrale sussidiano quelli delle aree suburbane e l'evidenza di tale fenomeno è costituita dal fatto che la pressione finanziaria (vale a dire il prelievo pro capite tramite tributi e tariffe) è più elevata nelle aree centrali rispetto alle corone urbane. Venendo al caso toscano, ad esempio, nell'area urbana fiorentina la pressione finanziaria nel comune centrale è 1,7 volte quella media dei comuni della cintura urbana, nell'area urbana pisana tale rapporto arriva a 2,4 volte per la maggiore sproporzione esistente tra dimensione demografica della città centrale e funzioni svolte (dati da Certificati dei Consuntivi 2008). Di contro, una parte non esigua della spesa pubblica locale è in realtà fruita dalla popolazione non residente. I risultati di una stima di tale fenomeno effettuata per le due aree urbane principali della regione sono riportati nella tabella 2.4.

Il problema del traboccamento dei benefici e della mancata corrispondenza tra finanziatori e utenti dei servizi pubblici locali non può essere del tutto eliminato, perché le aree più popolate per definizione erogano servizi con bacini di domanda più ampi, ma esso può essere riportato ad un livello ragionevole ampliando la dimensione media degli enti locali e cercando di ridurre al massimo lo scarto fra confini amministrativi e aree dell'integrazione socio-economica.

Tabella 2.4
 IMPATTO DELLA POPOLAZIONE NON RESIDENTE SULLA SPESA CORRENTE DEL COMUNE CENTRALE. FIRENZE e PISA.
 Media 2007-2009

	Spesa media annua (milioni di euro)		Composizione % per funzione	
	Firenze	Pisa	Firenze	Pisa
FUNZIONI GENERALI DI AMMINISTRAZIONE DI GESTIONE E DI CONTROLLO	170,9	26,7	34,8	25,9
Di cui Organi istituzionali + Segreteria generale + Gestione economica	56,0	10,5	11,4	10,2
FUNZIONI RELATIVE ALLA GIUSTIZIA	7,5	2,0	1,5	1,9
FUNZIONI DI POLIZIA LOCALE	38,9	6,3	7,9	6,1
FUNZIONI DI ISTRUZIONE PUBBLICA	64,3	7,9	13,1	7,7
FUNZIONI RELATIVE ALLA CULTURA ED AI BENI CULTURALI	22,9	3,9	4,6	3,8
FUNZIONI NEL SETTORE SPORTIVO E RICREATIVO	11,1	1,4	2,2	1,4
FUNZIONI NEL CAMPO TURISTICO	1,5	1,3	0,3	1,3
FUNZIONI NEL CAMPO DELLA VIABILITÀ E DEI TRASPORTI	56,4	11,8	11,5	11,5
FUNZIONI RIGUARDANTI LA GESTIONE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	21,8	26,0	4,4	25,2
Di cui Servizio idrico + Smaltimento rifiuti	3,3	17,5	0,7	17,0
FUNZIONI NEL SETTORE SOCIALE	90,5	15,0	18,4	14,5
FUNZIONI NEL CAMPO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	5,4	0,7	1,1	0,7
FUNZIONI RELATIVE A SERVIZI PRODUTTIVI	0,5	0,0	0,1	0,0
TOTALE SPESE CORRENTI	491,5	102,9	100,0	100,0
<i>Spesa imputabile alla popolazione non residente</i>	28,7	14,6	5,8	14,1

In grigio le funzioni di spesa imputate alla popolazione non residente in relazione al suo peso sulla popolazione complessiva

Fonte: stime Irpet su dati Certificati dei Conti Consuntivi

Il problema degli *spillover* rientra comunque fra quelli che possiamo definire i costi espliciti e diretti della frammentazione istituzionale, che generano cioè un flusso di risorse economiche in uscita che può essere misurato, seppure attraverso stime. I costi più importanti per le aree urbane rischiano invece di essere quelli impliciti, che non generano un'uscita quanto piuttosto una mancata entrata. Sono da considerare costi impliciti e indiretti, ad esempio, la mancata attivazione di funzioni urbane superiori, la lunghezza dei tempi di decisione politica, la produzione di politiche pubbliche basate su un approccio eccessivamente localistico, la concorrenza fiscale di tipo predatorio e la competizione per l'attrazione delle funzioni più redditizie, l'imposizione ai cittadini di costi di transazione superflui a causa della necessità di confrontarsi con più amministrazioni locali. Tutto ciò determina un peggioramento di lungo periodo del benessere delle comunità locali, minando l'attrattiva localizzativa nei confronti di nuove attività produttive e la competitività di quelle già insediate. Il grado di successo delle attività economiche, infatti, dipende oltre che da caratteristiche interne all'impresa da economie di localizzazione, di solito strettamente legate alla quantità e qualità delle infrastrutture e dei servizi pubblici locali e quindi anche al grado di efficienza ed efficacia dei governi locali. Un assetto istituzionale inadeguato per i costi che impone e per la scarsa capacità di incidere sui fenomeni reali si traduce, dunque, in un zavorra per le attività economiche che si trovano poi a dover competere sui mercati internazionali (Casini Benvenuti e Maltinti 2012). Esempi di eccessiva lunghezza dei tempi di decisione politica e dei successivi interventi di attuazione sono del resto ben presenti anche nell'area fiorentina, basti pensare alla questione della localizzazione e realizzazione di grandi opere infrastrutturali, come l'alta velocità ferroviaria, la tramvia e l'aeroporto (Lattarulo 2010).

3.

I mutamenti del contesto: vincoli e opportunità

La riforma degli assetti istituzionali è una strada che molti paesi europei hanno già percorso e che anche l'Italia ha intrapreso, seppur con risultati per il momento inferiori alle aspettative.

Sono almeno tre i cambiamenti di lungo periodo che pongono con forza la necessità del riadeguamento dell'architettura istituzionale, nei due aspetti del numero dei livelli amministrativi e del numero di enti per ciascun livello:

- a) l'evoluzione tecnologica che ha interessato i sistemi di comunicazione e trasporti, che rendendo da un lato più veloci gli spostamenti e dall'altro meno necessaria l'interazione faccia a faccia tra rappresentanti e rappresentati e tra erogatori e utenti dei servizi, riduce di fatto la necessità di istituzioni parcellizzate;
- b) il processo di decentramento amministrativo avviato dagli anni '70 con l'istituzione delle regioni a statuto ordinario e proseguito poi con le riforme di competenze e sistemi elettivi degli amministratori locali negli anni '90, per arrivare alla recente normativa di realizzazione del federalismo fiscale. Si tratta di un insieme di interventi che ha spostato significativamente il baricentro delle funzioni pubbliche, imponendo due cambiamenti: la riorganizzazione del livello locale per raggiungere la taglia minima necessaria per sostenere le funzioni decentrate e l'alleggerimento del livello centrale in linea con la semplificazione delle competenze spettanti;
- c) le necessità sempre più stringenti di riduzione della spesa pubblica e di concentrazione delle risorse in ambiti e funzioni ben selezionati, che costituiscono il vero *core business* degli enti pubblici.

• *Le riforme istituzionali a scala nazionale*

Semplificando molto e ragionando per grandi periodi storici, si possono individuare almeno tre grandi fasi nazionali di decentramento dei poteri. La prima è costituita dall'istituzione delle regioni a statuto ordinario negli anni '70; la seconda è quella avviata nei primi anni '90 con la riforma degli assetti del governo locale (L.142/1990), proseguita poi con la revisione dei meccanismi elettorali di sindaci e governatori e il decentramento di buona parte delle funzioni amministrative (Leggi Bassanini); mentre la terza è quella di costruzione di un sistema federale, avviata con la legge di revisione costituzionale del 2001, rilanciata con la L. 42/2009 e tuttora in fase di completamento. Tutte e tre le fasi, pur non riuscendo a giungere ad una soluzione concreta, si sono poste il problema della semplificazione dei livelli istituzionali, dell'adeguamento della taglia minima del livello di governo inferiore, della riorganizzazione del governo centrale una volta che questo sia stato alleggerito di molte funzioni tradizionalmente di sua competenza.

Di fatto il riconoscimento del livello di governo regionale negli anni '70 ha posto le premesse per l'eliminazione del livello provinciale, la cui funzione principale era appunto quella di fare da raccordo tra le istanze disaggregate dei molti comuni e quelle dello Stato, oltretutto di garantire un presidio territoriale alle istituzioni del governo centrale. Le province, invece, pur essendo un livello istituzionale poco legato anche a questioni identitarie delle comunità locali, hanno vissuto periodi di minore e maggiore valorizzazione, ma sono rimaste nella struttura istituzionale e il loro numero è semmai cresciuto nel tempo. Il tentativo più recente di arrivare ad un loro superamento tramite trasferimento delle funzioni ad altro livello istituzionale e trasformazione del sistema di rappresentanza da diretto a indiretto è contenuto nel decreto Salva-Italia, emanato in un clima di grave emergenza economica (dicembre 2011). Nonostante la serietà dei rischi gravanti sul Paese, il provvedimento ha incontrato resistenze talmente forti a livello locale da spingere il governo a ripiegare su una soluzione di riduzione del numero degli

enti (D.L. 5 novembre 2012, n.188 “Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane”), che deve però ancora trovare il consenso del Parlamento. La crisi di governo apertasi nel dicembre 2012 sembra doversi tradurre in una dilazione di un anno della riforma.

La revisione dei confini comunali, tramite operazioni di fusione tra enti di piccola dimensione e istituzione delle città metropolitane nelle aree urbane più popolose, avviata con la L. 142 del 1990 e poi ripresa con significative modifiche dal TUEL 267/2000 e da numerosi disegni di legge collegati alla realizzazione del federalismo fiscale ha dato anch'essa pochi risultati concreti. Anche in questo caso l'ultimo intervento in ordine di tempo risale alla decretazione d'urgenza legata alla grave crisi economica in corso. L'introduzione delle città metropolitane è stata affrontata insieme alla revisione dei confini provinciali e risente di questa impostazione³, mentre nel caso dei comuni di dimensione ridotta la decretazione d'urgenza cerca d'imprimere una velocità maggiore ad un processo associativo che pur essendo partito risulta ancora insufficiente (unioni di comuni, gestioni associate di servizi, affidamenti a società *ad hoc*); essa in particolare introduce l'obbligo di gestire in forma associata i servizi per i comuni sotto i 5mila abitanti e riduce sensibilmente il numero degli amministratori locali⁴.

Altra riforma più volte richiesta, ma al momento ferma ad un livello di elaborazione decisamente meno avanzato è quella relativa alla revisione dei confini regionali (che risultano problematici soprattutto nel caso delle micro-regioni) e al superamento della distinzione del trattamento, soprattutto finanziario, tra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario. La questione nasce anch'essa dal processo di rafforzamento delle autonomie locali ordinarie, ma diviene stringente in corrispondenza delle esigenze sempre più pressanti di riduzione della spesa pubblica. Da un lato, infatti, il processo di rafforzamento delle funzioni e dell'autonomia finanziaria delle regioni a statuto ordinario, che trova alcune tappe fondamentali nell'attuazione delle leggi Bassanini, nella regionalizzazione del servizio sanitario, nell'introduzione dell'IRAP e dell'addizionale regionale IRPEF, rende sempre meno giustificata la permanenza di due diversi regimi di autonomia regionale. Dall'altro, la necessità di pervenire a riduzioni significative della spesa pubblica impone una distribuzione equa dei sacrifici sul territorio nazionale, che mal si concilia con la conservazione di un trattamento finanziario agevolato per alcune aree⁵.

Ultimo punto di rilievo nella riflessione sugli assetti istituzionali, è quello dello snellimento del governo centrale sia nella sua componente burocratica che in quella di rappresentanza democratica. Sul primo aspetto, dal confronto con la dotazione di altri paesi europei non emerge

³ Nell'individuazione dei confini territoriali delle città metropolitane si è partiti, infatti, non dalla delimitazione delle aree a più elevato livello di urbanizzazione o di integrazione funzionale, bensì dagli ambiti provinciali contenenti le città già individuate più volte dalla normativa. Nel caso in cui la città metropolitana sia nata dall'accorpamento di territori appartenenti a più province, come è previsto per la Toscana, essa si traduce quindi nella somma dell'intero territorio delle tre province, a prescindere dai livelli di urbanizzazione e dal grado di interazione con la città principale.

⁴ Il decreto-legge 95/2012 sulla *spending review* ha ridefinito le funzioni fondamentali dei comuni inizialmente previste dalla L. 42/2009 e ha confermato l'obbligo di gestione in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, di tali funzioni (con l'eccezione dei servizi demografici e con l'aggiunta della tecnologia dell'informazione) per i comuni con popolazione fino a 5mila abitanti (3mila se appartenenti a comunità montana), negli ambiti territoriali disegnati dai rispettivi governi regionali il cui limite demografico minimo è fissato in 10mila abitanti. I comuni fino a 1.000 abitanti possono realizzare la gestione associata di tutte le funzioni e tutti i servizi tramite una unione speciale (con dimensione superiore a 5mila o 3mila abitanti) o convenzione. Per tutti gli enti fino a 10mila abitanti viene confermata la riduzione dei consiglieri comunali, mentre si fa espresso divieto agli amministratori delle unioni di percepire compensi dai comuni. Viene infine innalzato il contributo finanziario previsto per i comuni che procedono a fusione istituzionale (20% dei trasferimenti erariali attribuiti nel 2010).

⁵ Dal punto di vista formale, lo Stato può imporre provvedimenti tesi al risanamento della finanza pubblica solo alle regioni ordinarie, mentre nel rapporto con quelle speciali occorre arrivare ad accordi bilaterali. Fino al 2010 si è riusciti a concordare con le regioni a statuto speciale una riduzione delle agevolazioni finanziarie utilizzando lo strumento della delega di ulteriori funzioni non interamente coperte da contributi economici. Successivamente, però, quando i morsi della crisi sono divenuti più forti, sono stati approvati provvedimenti finanziari che non hanno rispettato il principio di bilateralità e che hanno aperto la strada ad una serie di ricorsi costituzionali (Fabbrini *et al.* 2008, Palermo *et al.* 2012)

nel caso italiano una situazione di esubero rispetto alla numerosità della popolazione e probabilmente le criticità sono più da ricercarsi in una cattiva distribuzione dei dipendenti pubblici tra enti e funzioni piuttosto che nel loro numero assoluto (Caselli 2010). In merito al secondo aspetto, invece, è noto che l'Italia soffre di una eccessiva numerosità di cariche politiche⁶, di indennità e trattamenti accessori troppo generosi per le cariche di livello più elevato (livello nazionale e regionale), sia se confrontati a ruoli equivalenti svolti in altri paesi europei, sia paragonati alle retribuzioni medie del paese, sia infine valutati in relazione alle competenze specialistiche di chi ricopre tali ruoli, anche se non è stato possibile arrivare a misurazioni precise del fenomeno (cfr. Commissione sul livellamento retributivo Italia-Europa, 2012).

- *Le riforme istituzionali a scala regionale: la Toscana*

La Toscana è stata ed è tuttora una delle regioni più attive sul tema della dimensione ottima degli enti locali, avendo promosso fin dagli anni '70 riforme istituzionali e gestionali tese al raggiungimento di ambiti territoriali adeguati per l'attività sia di programmazione che di erogazione dei servizi pubblici locali.

Nella breve ricostruzione che è possibile affrontare nel presente contributo non si può non ricordare l'esperienza delle associazioni intercomunali, istituite nel 1979 allo scopo di migliorare l'offerta di servizi, a partire da quelli sanitari e assistenziali, ampliando i bacini di utenza. Dopo circa 10 anni di difficoltosa sperimentazione le associazioni intercomunali sono state formalmente abrogate a causa dei problemi operativi derivanti, tra l'altro, dalla mancanza di una loro precisa collocazione istituzionale a fronte di enti locali territoriali, codificati dalla carta costituzionale, nonché a causa dei complessi meccanismi decisionali e di funzionamento. Al di là dell'esito negativo, ciò che qui merita di essere sottolineato è che già alla fine degli anni '70 c'era piena consapevolezza tra gli studiosi e gli amministratori regionali che la taglia demografica eccessivamente ridotta influisse negativamente sull'offerta di servizi pubblici locali e che i confini istituzionali fossero di fatto già superati nella realtà quotidiana di famiglie e imprese.

Dal fallimento delle associazioni intercomunali in poi, le Comunità Montane hanno di fatto assunto il ruolo di ente di coordinamento dell'attività di molti piccoli comuni montani con competenze più o meno ampie a secondo degli accordi raggiunti localmente. I loro confini e la loro numerosità hanno avuto alterne vicende, raggiungendo la massima espansione nel 2000 per poi arrivare alla loro abrogazione definitiva nel 2011, in cambio della possibilità di trasformarsi in unioni di comuni.

Pur con le difficoltà applicative incontrate, l'esperienza delle associazioni intercomunali ha inoltre indicato una strategia di riassetto istituzionale che è stata ripresa per le attività di programmazione economica e dei principali servizi alla persona promosse dal governo regionale. Con poche modifiche rispetto agli iniziali bacini territoriali individuati sono stati, infatti, disegnati e adottati con delibera della giunta regionale gli ambiti di programmazione dei servizi socio-sanitari (34 zone sovracomunali), utilizzati con alcune modifiche anche per la programmazione dell'offerta scolastica e dei servizi connessi, come pure le aree da utilizzare per la programmazione di interventi a favore dello sviluppo economico e dell'occupazione (42 Sistemi Economici Locali di natura sovracomunale).

A partire dal 2001, infine, il governo regionale ha erogato finanziamenti a sostegno della diffusione di forme associate per la gestione dei servizi comunali, un intervento finalizzato ancora una volta a favorire la crescita dimensionale dei bacini di domanda degli enti di minore

⁶ Per fare solo un esempio il congresso degli Stati Uniti conta 538 membri a rappresentanza di oltre 300milioni di abitanti, il Parlamento italiano ha 945 componenti a fronte di 60milioni di abitanti.

dimensione demografica. Nel 2002, primo anno di applicazione della normativa, le gestioni associate finanziate sono state 111, di cui 48 attinenti all'ambito dell'amministrazione generale, ovvero l'attività di base degli enti. Nel 2009, anno in cui si è raggiunto il livello più alto, le gestioni finanziate sono state 645, di cui 193 relative all'amministrazione generale, 131 alla gestione del territorio e 124 al settore sociale.

Tabella 3.1
CARATTERISTICHE DELLE UNIONI DI COMUNI IN TOSCANA AL 2012

Unioni	Nr. Comuni	POP. RES.	Ex Cm	Corrispondenza ambito delle unioni con altri ambiti				
				Ambiti L.r.68/2011	Zone socio-san.	Conf. Istruz.	SLL	SEL
Unione Comuni Montani del Casentino	9	21.189	Si	1 (+2)	1	1	2	1
Unione Comuni del Pratomagno	4	17.522	Si	1	2	2	2	2
Unione Montana della Valtiberina Toscana	6	28.297	Si	1 (+1)	1	1	3	1
Unione Comuni del Chianti Fiorentino	2	11.970		1	1	1	2	2
Circondario Empolese-Valdelsa	11	172.980		1	2	1	3	2
Unione Comuni del Valdarno e Valdisieve	7	63.819	Si	1	2	2	3	2
Unione Comuni Montani del Mugello	9	64.247	Si	1	1	1	3	2
Unione Comuni Fiesole-Vaglia	2	19.398		1	1	1	1	2
Unione Comuni Montani Amiata Grossetano	8	19.628	Si	1	2	1	4	1
Unione Comuni delle Colline del Fiora	3	15.268	Si	1	1	1	2	1
Unione Comuni delle Colline Metallifere	3	11.464	Si	1	1	1	2	1
Unione Comuni Versilia	5	79.798	Si	1	1	1	2	1
Unione Comuni Garfagnana	14	22.239	Si	1 (+2)	1	1	2	1
Unione Comuni Media Valle del Serchio	4	23.489	Si	1	1	1	1	1
Unione Comuni Montani Lunigiana	13	48.860	Si	1 (+1)	2	2	3	1
Unione Montana Alta Val di Cecina	3	8.734	Si	1	2	1	2	1
Unione Colli Marittimi Pisani	5	7.961		1	1	1	1	1
Unione Comuni Valdera	15	120.638		1 (+1)	1	1	2	3
Unione Val di Bisenzio	3	19.129	Si	1	1	1	1	1
Unione Comuni Amiata Val d'Orcia	5	17.374	Si	1 (+2)	2	1	2	1
Unione Comuni Valdichiana Senese	9	62.155	Si	1	1	1	3	1
Unione Comuni Val di Merse	5	16.665	Si	1	2	2	2	2
TOTALE	145	872.824						

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Regione Toscana

L'ultimo intervento in materia è rappresentato dalla legge regionale 68/2011 "Norme sul Sistema delle autonomie locali", nata in recepimento della normativa nazionale sul contenimento della spesa. La legge individua 37 ambiti territoriali di dimensione adeguata per l'esercizio delle funzioni fondamentali e 107 comuni su 287 obbligati da subito all'esercizio associato, tramite due diversi canali che sono la stipula di convenzioni o la costituzione di unioni di comuni. Il meccanismo associativo, che è obbligatorio per i comuni sotto a 5mila abitanti (soglia che scende a 3mila se il comune ha fatto parte di una Comunità Montana) è aperto anche alla partecipazione degli altri enti che ritengono utile aggregarsi. Gli incentivi per le gestioni associate che sono stati erogati fino allo scorso anno vengono sostituiti da premi finanziari per le unioni di comuni. Sono infine previsti contributi molto significativi per i comuni che decideranno di procedere alla fusione istituzionale. Ad oggi, sono 22 le unioni di comuni costituite (si veda Tab. 3.1), di cui 17 derivanti dalla trasformazione delle Comunità Montane e 5 da altre esperienze associative (Circondario empolesse, Valdera, Fiesole-Vaglia, Chianti fiorentino e Colli marittimi pisani), mentre sono 5 le proposte di fusione comunale (Figline e Incisa, Casentino, Isola d'Elba, Castelfranco-Pian di Scò e Fabbriche di Vallico-Vergemoli).

- *Le riforme istituzionali in Europa*

In Europa c'è molta varietà nelle dimensioni dei governi locali, in genere tuttavia si riscontra che al crescere della dimensione cresce l'importanza delle funzioni assegnate, misurata in termini di dimensione delle risorse finanziarie gestite. Di solito, dunque, ad enti locali piccoli vengono assegnate funzioni di scarso rilievo finanziario, mentre ad enti di maggiori dimensioni si riconosce maggiore responsabilità di spesa e dunque una maggiore ampiezza dello spazio di decisione politica (Tab. 3.2).

Tabella 3.2
CARATTERISTICHE DEI COMUNI IN ALCUNI PAESI EUROPEI. 2007

	Nr. comuni	Popolazione media	% comuni <5mila abitanti	Superficie media in Km ²	% Spesa locale su PIL
Gran Bretagna	437	139.480	0	560	13
Danimarca	98	55.480	3	440	32
Svezia	290	31.300	4	1.552	25
Paesi Bassi	443	36.898	2	94	15
Grecia	1.034	10.750	53	128	3
ITALIA ^a	8.101	7.270	71	37	15
Germania ^b	12.312	6.690	77	29	7
Spagna ^c	8.111	5.430	85	62	6
Francia ^d	36.683	1.720	95	18	11

^a Secondo la rilevazione ANCI del 2011, 1.561 comuni su 8.094 sono riuniti 313 unioni, per cui il totale degli enti è più propriamente di 6.846, con una dimensione media di 8.814 abitanti

^b In realtà 9.160 comuni sono riuniti in 1.465 associazioni, per cui il totale degli enti è più propriamente di 4.617, con una dimensione media di 17.711 abitanti

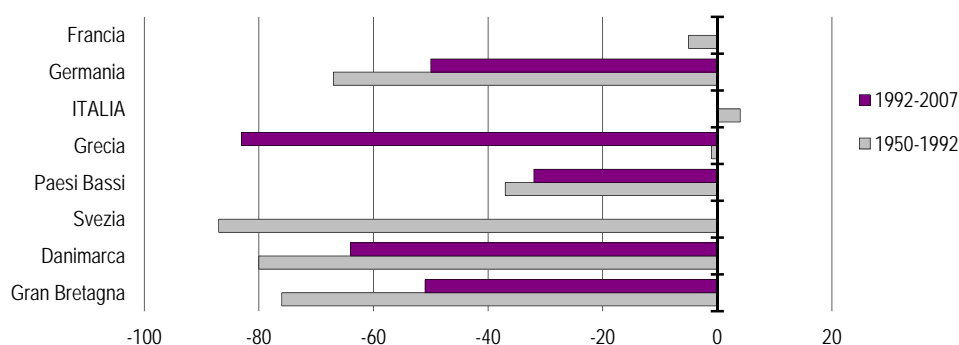
^c Dato sull'intercomunalità non disponibile

^d In realtà 34.166 piccoli comuni sono riuniti in 2.601 associazioni, di cui 1.263 con base fiscale in comune. Gli enti sono quindi 5.118, con dimensione media di 12.788 abitanti

Fonte: Baldersheim H., Rose L. E. 2010

Se è vero che non esiste una ricetta universale per adattare al meglio la scala del governo locale alla scala dei problemi da gestire e che l'organizzazione dei governi locali è in gran parte il risultato di un processo storico di lungo periodo e dei rapporti di forza tra i diversi soggetti (amministratori centrali *versus* amministratori locali, conservatori *versus* innovatori, ecc.), è altrettanto vero che molti paesi hanno intrapreso e realizzato processi di riorganizzazione, spesso in conseguenza di periodi di sviluppo che hanno cambiato radicalmente la distribuzione territoriale della popolazione (industrializzazione e urbanizzazione) o posto seri problemi di sostenibilità economica della struttura tradizionale (crisi del sistema del *welfare* basato su alti livelli di spesa pubblica). Di solito, inoltre, interventi di riduzione del numero degli enti e di aumento della taglia media sono stati introdotti di pari passo con politiche di decentramento dei poteri del governo centrale, in applicazione del principio di adeguatezza tra capacità operative e poteri assegnati (Graf. 3.3).

Grafico 3.3
 VARIAZIONE ASSOLUTA DEL NUMERO DI COMUNI IN ALCUNI PAESI EUROPEI. 2007



Fonte: Baldersheim H., Rose L. E. 2010

I percorsi di riorganizzazione dell'assetto istituzionale locale hanno di solito intrapreso due strade: quella della fusione tra enti preesistenti e quella della creazione di strutture associative tra gli stessi, dove queste ultime possono essere più o meno vincolanti in relazione al grado di obbligatorietà che le contraddistingue e alla quantità di funzioni e di risorse che gli enti di origine sono tenuti a delegare. Non di rado, infine, sono previsti incentivi economici che crescono al crescere delle funzioni delegate all'ente associativo.

Nella letteratura economica le soluzioni associative sono di solito considerate un sostituto imperfetto delle fusioni, perché cooperare attraverso enti sovramunicipali è comunque costoso, in quanto comporta la duplicazione dei costi amministrativi e l'aumento dei costi di transazione, insieme ad un *deficit di accountability* nei confronti dei cittadini (Bosch e Solé-Ollé 2011). L'associazionismo comunale viene dunque promosso soltanto come soluzione di *second best*, ovvero quando le politiche di fusione non riescono a decollare a causa della forte opposizione fatta da parte dei rappresentanti politici locali, come è avvenuto nel caso francese e in quello italiano (Tab. 3.4).

Tabella 3.4
 GIUDIZIO SUI VANTAGGI DELLE DIVERSE FORME DI AGGREGAZIONE DEGLI ENTI LOCALI IN RELAZIONE AD ALCUNI ASPETTI

	Fusione	Unione o cooperazione generica	Cooperazione specifica
Economie di scala nei costi amministrativi e di impianto istituzionale	Alto	Basso	Basso
Economie di scala negli altri costi	Medio	Medio	Alto
Economie di varietà	Alto	Medio	Basso
Equivalenza fiscale	Medio	Medio	Alto
Semplificazione istituzionale	Alto	Basso	Basso
Processo democratico	Alto	Basso	Basso

Fonte: rielaborazione IRPET di uno schema di Fraschini e Osculati 2006

I due argomenti più usuali utilizzati dai diversi attori politici a sostegno della soluzione della fusione o della cooperazione intermunicipale sono rispettivamente quello dell'efficienza e quello dell'identità. I sostenitori della prima soluzione sottolineano come alla crescita della dimensione media siano legati recuperi di efficienza in merito a fornitura dei servizi pubblici,

uso del suolo e gestione dei flussi di mobilità. I sostenitori della seconda, di contro, richiamano l'attenzione sulla necessità della conservazione delle identità locali e sul maggior poter di controllo da parte dei cittadini in comunità piccole (Baldersheim e Rose 2010). Pur in presenza di evidenze contraddittorie, la letteratura economica tende a ritenere i vantaggi delle politiche di fusione istituzionale maggiori dei costi. Tra i primi, in particolare, include la riduzione dei costi di funzionamento delle strutture, il miglioramento della capacità amministrative e l'ampliamento dei margini di scelta politica, oltre all'aumento dell'autonomia fiscale e dunque dell'obbligo di rendicontazione nei confronti dei cittadini. Per far fronte al problema della riduzione dell'influenza dei cittadini che vivono nei centri più piccoli essa suggerisce di trovare soluzioni meno costose della frammentazione, come può essere lo sviluppo di strumenti partecipativi e di sistemi di compensazione fiscale.

La scelta dell'organizzazione territoriale sub-nazionale è dunque controversa e in Europa vi sono soluzioni molto diverse. La Gran Bretagna e la Francia rappresentano in qualche misura i due modelli agli antipodi, ma i confronti tra gli assetti non sempre sono agevoli, perché il numero degli enti va confrontato con il peso decisionale di cui essi sono titolari e con il ruolo, maggior o minore, assunto dagli enti associativi. Nel caso di enti che mantengono formalmente la loro autonomia, ma di fatto delegano la gestione di tutte le loro funzioni all'associazione sovracomunale, occorre infatti interrogarsi su quale sia il vero numero degli enti locali, come evidenziato nella tabella precedente (si veda Tab. 3.4), come pure occorre riflettere sull'opportunità di mantenere solo sulla carta il riconoscimento di enti ormai svuotati delle loro funzioni. Il caso francese è in questo senso esemplare. Esso viene di solito presentato come un caso di successo dell'applicazione di pratiche cooperative, trascurando il fatto che tale modello comporta, nella pratica, l'accettazione di un ruolo di scarso rilievo delle istituzioni comunali (gli amministratori dei piccoli comuni finiscono per essere mediatori sociali, più che organizzatori e gestori di servizi pubblici locali innovativi) e non è esente da alcune criticità. In particolare, la duplicazione del livello locale e l'intensificazione dei poteri riconosciuti agli enti associativi (tra cui il potere impositivo), indispensabili per rendere sostenibile la gestione dei servizi, si traducono in un aumento della pressione fiscale locale, rendendo allo stesso tempo più opaca l'individuazione delle responsabilità. Proprio quest'ultima criticità ha recentemente stimolato in Francia un dibattito sulla necessità di introdurre l'elezione diretta degli organi dell'intercomunalità. Se ciò dovesse avvenire, però, si rafforzerebbe la legittimazione del livello sovracomunale, ma si renderebbe ancora più evidente la ridondanza dei piccoli comuni (Fraschini e Osculati 2006).

Infine, se anche volessimo sorvolare sulle criticità che un sistema di associazionismo presenta e considerassimo la dimensione media degli enti tenendo conto delle scelte cooperative fatte (quindi contando i comuni riuniti in un'associazione come un unico ente), l'Italia conserva il *record* negativo degli enti locali con la dimensione media più piccola, con tutte le criticità che tale assetto comporta.

4.

La perdita dell'identità, della partecipazione e del controllo: è un rischio reale?

Gli argomenti che di solito vengono opposti ai tentativi di aggregazione dei governi locali sono quelli del rischio della distruzione delle identità locali, dell'inibizione della partecipazione dei cittadini all'amministrazione degli interessi collettivi e della riduzione del potere di controllo degli stessi sugli amministratori. La crescita dimensionale degli enti locali viene interpretata quindi come una riduzione del livello di democrazia dell'assetto istituzionale.

E' evidente che la dimensione del governo locale è soggetta a dei *trade-off*, non solo in relazione a questioni di efficienza economica, ma anche in merito al funzionamento della democrazia. Da una parte ripartizioni piccole sono più omogenee al loro interno e quindi più facilmente coalizzabili intorno a pochi interessi comuni, da cui discende la maggiore partecipazione, mentre la conoscenza diretta tra elettori ed eletti consente un controllo basato su relazioni fiduciarie su contatti *face-to-face*. D'altro canto, non è automatico che collettività così costruite garantiscano un miglior benessere collettivo, per alcuni limiti evidenti che le caratterizzano. In primo luogo, le comunità molto piccole hanno il difetto di non essere autosufficienti dal punto di vista della soddisfazione dei bisogni quotidiani. Al restringersi dei confini territoriali, infatti, la capacità di intervento si riduce ad un numero molto limitato di servizi di base, con il risultato che i cittadini potrebbero essere perfettamente d'accordo, partecipare attivamente e controllare perfettamente i loro rappresentanti, ma non aver più nessun intervento su cui agire. Inoltre, i cittadini hanno bisogno di far rappresentare i loro interessi presso i livelli di governo più alti e anche in questo caso una dimensione eccessivamente ridotta implica una perdita di visibilità e con essa di potere decisionale (Fiorillo 2011). In terzo luogo, la democrazia è un prodotto complesso, che include tra i suoi molti aspetti la prossimità delle istituzioni, ma anche la varietà di opinioni e il confronto tra esperienze e aspirazioni, che arricchisce la riflessione e stimola il cambiamento, comunità troppo ristrette rischiano in questo senso di risultare asfittiche e conservatrici (Fraschini e Osculati 2006).

E' interessante a questo punto verificare se nella situazione odierna siano più a rischio di *deficit* democratico i piccoli o i grandi comuni. Per far ciò mettiamo semplicemente a confronto, per diverse classi demografiche, il numero dei cittadini rappresentati da ciascun amministratore (qui approssimato con il numero dei consiglieri comunali che è fissato da legge) con il grado di varietà dei bisogni presenti nelle comunità da rappresentare, misurato con le due *proxies* della varietà in relazione a composizione per classi di età e di reddito. I relativi indici sono costruiti in modo da assumere valore zero nel caso della massima equidistribuzione della popolazione nelle diverse classi e cioè nel caso di massima eterogeneità e valore uno nel caso di massima concentrazione, ovvero di massima omogeneità.

Come illustra la tabella 4.1, le diverse classi dimensionali dei comuni non mostrano differenze in relazione alla composizione per età della popolazione che in tutti i casi si avvicina all'ipotesi di massima distribuzione, mentre esse si differenziano in relazione alla distribuzione della popolazione per reddito: i residenti dei comuni più piccoli risultano più concentrati in alcune classi di reddito e dunque più simili tra loro, mentre quelli dei comuni più grandi appaiono più vari. I dati dimostrano, dunque, che al crescere della dimensione demografica degli enti crescono sia il numero di cittadini rappresentati da ciascun amministratore locale, sia la varietà dei bisogni e delle opinioni. Contrariamente a quanto di solito viene evidenziato nel dibattito politico, quindi, se si deve evidenziare un *deficit* di democrazia, tale criticità interessa i comuni popolosi piuttosto che quelli di dimensione demografica minore, perché i primi uniscono una maggiore varietà sociale che domanda rappresentanza ad un numero molto più elevato di cittadini per eletto.

Il rapporto tra numero di rappresentati e numero di rappresentanti ha certamente implicazioni importanti per il funzionamento e l'efficacia della democrazia. Ciononostante, sono molto poche le ricerche condotte, anche a livello internazionale⁷, per determinare il numero ottimo degli eletti in relazione al numero e alle caratteristiche della popolazione da rappresentare, come pure in relazione ad altri fattori cruciali, quali la capacità decisionale e l'efficacia del governo

⁷ Una parziale eccezione è rappresentata dalla Gran Bretagna, in cui la revisione periodica dei confini amministrativi tesa ad accrescere la taglia degli enti locali ha indotto a condurre una serie di indagini dirette.

locale, lo spettro delle professionalità necessarie e di quelle acquisibili, il livello di accessibilità ai rappresentanti da parte dei cittadini, i carichi di lavoro e i costi degli amministratori locali.

Tabella 4.1
TOSCANA. NUMERO DI RESIDENTI PER CONSIGLIERE COMUNALE SECONDO LA NORMATIVA 2000 E 2011

CLASSE DEMOGRAFICA	TUEL 267/2000	DL 138/2011	Indice di eterogenità demografica*	Indice di eterogenità sociale*
Fino a 1.000	58	115	0,01	0,13
Da 1.000 a 3.000	155	310	0,01	0,11
Da 3.000 a 5.000	246	563	0,01	0,11
Da 5.000 a 10.000	472	755	0,01	0,11
Da 10.000 a 15.000	630	787	0,01	0,11
Da 15.000 a 30.000	1.031	1.289	0,01	0,10
Da 30.000 a 50.000	1.340	1.675	0,01	0,10
Da 50.000 a 100.000	1.914	2.392	0,01	0,09
Da 100.000 a 250.000 o capoluoghi	2.465	3.081	0,01	0,09
Da 250.000 a 500.000	8.071	10.313	0,01	0,07

* 0 = max varietà 1 = max omogenità
Fonte: elaborazioni IRPET

Il criterio comunemente adottato per determinare il numero congruo dei rappresentanti è quello della dimensione demografica delle comunità da rappresentare. Tale indicazione, però, di solito non prende in considerazione il fatto che è ragionevole aspettarsi che esista un numero minimo necessario affinché un governo locale sia in grado di funzionare e che tale minimo vari in relazione a quelli che sono i compiti affidati al governo locale e a quelle che sono le caratteristiche della popolazione da rappresentare (dispersione abitativa, presenza di popolazione non residente, ecc.).

Alcuni studi condotti in Gran Bretagna hanno provato a stimare il numero necessario di rappresentanti in funzione dei carichi di lavoro da sostenere in un governo locale che deve avere la dimensione ottimale per erogare i servizi di prossimità nei settori educativo, sociale, di polizia locale e del servizio antincendio. Tenuto conto che in un ente locale occorre svolgere almeno le funzioni di rappresentanza dell'elettorato, di controllo del governo e di vigilanza sull'effettiva erogazione dei servizi e considerando anche il fatto che spesso gli eletti non sono in condizione di operare *full-time* per motivi di lavoro, è stato stimato in 30 il numero minimo di consiglieri per un ente che abbia fino ad un massimo di 10 assessori (Purdam et al. 2008)⁸. Altre ricerche condotte nel Nord-Europa hanno studiato più in profondità il legame tra dimensione dei governi locali e partecipazione dei cittadini, evidenziando l'esistenza di una relazione negativa tra la fiducia dichiarata dagli elettori nei confronti dei loro rappresentanti e dimensione dell'ente, come pure tra affluenza alle urne, usata come *proxy* di partecipazione alla vita comunitaria, e dimensione dell'ente. Anche in Italia la quota dei votanti sugli aventi diritto è tradizionalmente maggiore nei comuni di piccola taglia, anche se il dato per essere significativo andrebbe depurato di un effetto età e di un effetto classe sociale (dati ISTAT, Annuario statistico 2010). Altri studi inglesi, infine, si sono concentrati sul tema del carico di lavoro ottimale per i rappresentanti, rilevando che negli enti di maggiore dimensione (da 6mila a

⁸ Secondo le modifiche più recenti apportate alla normativa italiana sul numero dei rappresentanti nei governi locali, tali numeri corrispondono grosso modo ai criteri stabiliti per gli enti da 100mila a 250mila abitanti o svolgenti funzioni di capoluogo, per i quali il numero massimo di assessori previsto è pari a 9 e il numero dei consiglieri comunali è pari a 32.

10mila abitanti per eletto) essi dichiarino di lavorare circa 100 ore al mese, contro le 70 dei rappresentanti degli enti meno popolosi (da 1.500 a 3.000 elettori per eletto).

Al di là di qualche sporadica ricerca, tuttavia, la questione del numero di rappresentanti resta un tema poco studiato nell'ambito delle politiche di riforma e innovazione. Nella realtà esso è di solito frutto della tradizione storica, degli accordi locali, dei rapporti di forza tra centro e periferia e risulta dunque molto variabile. La dimensione demografica è comunemente il criterio più utilizzato, ma non esiste un rapporto tra elettori ed eletti ritenuto ottimale e universalmente accettato. E' evidente, però, che assumere che il numero, la taglia e l'organizzazione dei governi locali debbano dipendere da quanto tradizionalmente stabilito introduce un elemento di estremo conservatorismo nell'organizzazione delle società locali, che invece sono sottoposte a cambiamenti demografici, sociali, economici e culturali di notevole entità.

E' vero, tuttavia, che raramente le riforme territoriali sono condotte in modo non animoso e senza incontrare resistenza, perché esse vanno a modificare l'allocazione del potere decisionale di una società, agendo su equilibri di lungo periodo relativi a più dimensioni: equilibri fra aree geografiche (Nord-Sud, aree centrali-aree periferiche), fra diverse *élites* (locali-centrali), fra differenti visioni del mondo (Destra-Sinistra). I timori dei cittadini sono in genere relativi alla perdita dei servizi, quelli degli amministratori alla perdita di molti sistemi politici locali, con le relative posizioni di potere e di prestigio. Quando i vincoli esterni diventano veramente stringenti, però, il mantenimento dello *status quo* è la scelta più rischiosa per il benessere delle comunità, perché assorbe risorse preziose e impedisce l'innovazione.

5.

I confini esistono ancora? Lo scarto tra confini formali e sostanziali

Un tema poco esplorato nelle sue conseguenze è quello dello scarto crescente che si registra anche tra i confini formali degli enti locali e quelli effettivi del loro ambito di azione. Per ragioni di varia natura, che vanno dall'applicazione del dettato normativo in alcune categorie di servizi pubblici locali (le *public utilities*, sostanzialmente), alla necessità di diversificare i servizi e ridurre i costi tramite l'affidamento esterno delle gestioni, a quella ulteriore di superare le diseconomie da piccola dimensione attraverso la promozione di collaborazioni sovralocali (gestioni associate, deleghe ad enti con scala territoriale maggiore), nella realtà quotidiana l'organizzazione e gestione dei servizi pubblici locali superano in molti casi i confini amministrativi.

Gli esempi più evidenti sono costituiti dai servizi a rilevanza industriale, come il servizio di igiene urbana e il servizio idrico integrato. Proprio la natura particolare dei servizi in questione, che necessitano di grandi investimenti in infrastrutture e macchinari e di continua innovazione tecnologica ha giustificato l'introduzione dell'obbligo normativo del passaggio delle responsabilità di gestione dai comuni alle aziende, poi trasformate in società di capitali. Le innovazioni introdotte a partire dagli anni '90 si sono poste tre finalità principali: a) integrare i servizi dal punto di vista verticale, compattando tutte le fasi della filiera produttiva per ottenere economie di scopo; b) integrare i servizi dal punto di vista orizzontale, ampliando il bacino territoriale servito al fine di ottenere economie di scala in settori che richiedono forti investimenti; c) spostare le responsabilità gestionali dall'ente locale ad un soggetto industriale specifico, alla ricerca di economie di specializzazione. Dal punto di vista territoriale, l'innovazione più importante è stata l'individuazione degli ATO (Ambiti Territoriali Ottimali), cioè bacini molto ampi in cui le gestioni dei servizi citati dovevano essere affidate ad un unico gestore. Nel corso del tempo, inoltre, gli ATO previsti inizialmente sono stati accresciuti di

dimensione e diminuiti nel numero, alla ricerca di sempre maggiori economie di scala, mentre sono progressivamente diminuite le gestioni in economia⁹.

Con la L.R. 69 del dicembre 2011, ad esempio, si è confermata l'articolazione del territorio regionale in tre ATO per la gestione integrata dei rifiuti urbani (Toscana Centro, Sud e Costa) a ciascuno dei quali corrisponde un'autorità, cioè un ente di diritto pubblico, rappresentativo di tutti i comuni dell'ambito territoriale e avente funzioni di organizzazione, programmazione, regolazione e controllo del servizio di gestione dei rifiuti. Al contempo, per la gestione del servizio idrico si è individuata un'unica autorità regionale che sostituisce le sei preesistenti, mantenendo però l'articolazione in sei conferenze territoriali (Toscana Nord, Basso Valdarno, Medio Valdarno, Alto Valdarno, Toscana Costa, Ombrone).

Sulla stessa falsariga si è mossa la riforma del servizio di trasporto pubblico, che ha recentemente fuso i 14 diversi ambiti territoriali (lotti) su cui a partire dagli anni '90 si sono svolte le gare per l'assegnazione del servizio in un unico lotto per tutto il territorio regionale.

Le riforme qui ricordate per sommi capi hanno tutte come tratto comune quello di superare la gestione a livello comunale e di favorire l'organizzazione e la produzione del servizio a scala territoriale decisamente più ampia. Il superamento dei confini avviene di fatto tramite partecipazioni societarie di vario livello che creano una fitta rete di rapporti e di condizionamenti reciproci, che modificano le possibilità di azione degli amministratori locali, consentendo loro il raggiungimento di condizioni di maggiore efficienza, ma ponendo anche alcuni problemi di *accountability* nei confronti dei cittadini, per i quali continuano a valere i confini istituzionali (Citroni, Lippi, Profeti 2012)¹⁰.

Altra modalità con cui nei fatti si sono superati i confini comunali è quella dell'affidamento esterno delle gestioni di alcuni servizi. Si tratta di una modalità operativa relativamente meno disciplinata e che ha interessato più ambiti settoriali, ma che è stata utilizzata in modo particolarmente intenso nel caso dei servizi alla persona, di natura educativa e sociale (Anci-Dip. Funzione Pubblica 2007). Il vantaggio offerto dagli affidamenti esterni è rappresentato, oltre che da una maggiore flessibilità ottenibile nell'erogazione dei servizi da cui deriva una riduzione del costo degli stessi, dal poter avvantaggiarsi di economie di specializzazione (si acquistano i servizi da soggetti che sono specializzati in quell'ambito settoriale), ma molto spesso anche di economie di scala, derivanti dal fatto che i gestori sono spesso organizzati su una scala territoriale molto più ampia di quella dei loro committenti.

Nei certificati dei conti consuntivi dei comuni come neppure in altri tipi di rilevazioni non vi sono, purtroppo, informazioni sufficienti sulla forma di gestione adottata per l'erogazione dei servizi alla persona per cui non è possibile arrivare a definire un quadro quantitativo certo circa la quota gestita in economia dagli enti e circa quella affidata invece ad operatori esterni. Osservando, però, l'andamento nel tempo di due voci di spesa, in particolare quella per il personale dipendente dell'ente e quella per la prestazione di servizi appare evidente una dinamica opposta. Nel solo periodo 1998-2009 la spesa per il personale per i servizi educativi,

⁹ Secondo i Certificati dei Conti Consuntivi al 2009, i comuni che gestiscono almeno parte dei servizi di igiene urbana in economia sono 19, tra cui molti di piccola dimensione (Aulla, Montignoso, Cutigliano, S. Marcello Pistoiese, Porto Azzurro, Casale M., Castelnuovo V.C., Guardistallo, Laiatico, Montecatini V.C., Peccioli, Volterra, Badia Tedalda, Caprese M., Pian di Scò, Castiglion della Pescaia, Magliano, Roccalbegna, Semproniano); quelli che gestiscono almeno parte del servizio idrico integrato in economia sono 11 (Aulla, Podenzana, Pontremoli, Tresana, Zeri, Lucca, Abetone, Fiesole, Firenzuola, Marradi, Palazzuolo).

¹⁰ Secondo gli autori dell'opera citata, le società partecipate possono essere considerate la forma di cooperazione intercomunale di maggior successo tra quelle prefigurate dalla normativa specifica sui temi dell'associazionismo orizzontale tra enti. I dati rilevati per la Toscana, mostrano sia che il numero di partecipazioni possedute cresce al crescere della dimensione dell'ente (14 aziende in media per i comuni con oltre 100mila abitanti, 5 aziende per i comuni fino a 5mila abitanti), sia che esso crea legami sovralocali soprattutto nel caso degli enti di piccola dimensione (il 98% del capitale investito dai comuni fino a 5mila abitanti è investito in aziende che esulano dai confini comunali; tale percentuale scende al 6% nel caso dei comuni con più di 100mila abitanti).

in cui domina la spesa per mensa e trasporto scolastico (altra voce significativa, ma con peso notevolmente inferiore è quella delle scuole d'infanzia) si è pressoché dimezzata (-44%) mentre quella per l'acquisto dei servizi è quasi raddoppiata (+93%), nei servizi sociali (dominati dalla spesa per i nidi d'infanzia e i servizi di assistenza agli anziani, che hanno un peso equivalente) entrambe le voci di spesa sono cresciute, ma con dinamiche molto diverse, con una crescita del 14% nel caso della spesa per il personale e del 90% nel caso di quella destinata all'acquisto di servizi. I dati sembrano dunque suggerire che, il processo di affidamento esterno dei servizi sviluppatosi dai primi anni '90 è proseguito a ritmi intensi per tutto il decennio scorso.

L'ultima modalità di superamento dei confini amministrativi è quella che passa attraverso il sistema della cooperazione istituzionale. Essa può assumere nella versione più blanda la forma della convenzione tra enti per la gestione in forma associata di uno o più servizi, fino ad arrivare a quella dell'unione di comuni, che in sostanza prevede l'estensione delle gestioni associate a tutte le attività di competenza degli enti.

La Toscana è insieme all'Emilia-Romagna tra le regioni che ha più incentivato la realizzazione delle gestioni associate a partire dai primi anni 2000 con l'approvazione della LR 40/2001 (Iommi 2009). Tali forme di gestione hanno riguardato una serie molto ampia di settori, tra cui anche quello dell'amministrazione generale o degli aspetti amministrativo-gestionali di altri settori (come quello degli interventi sociali), vale a dire anche attività di base degli enti locali.

Nel 2002, primo anno di applicazione della normativa, le gestioni associate finanziate sono state 111, di cui 48 attinenti all'ambito dell'amministrazione generale. Nel 2009, anno in cui si è raggiunto il livello più alto, sono state finanziate 645 gestioni associate, di cui 193 relative all'amministrazione generale, 131 alla gestione del territorio e 124 al settore sociale. I dati più recenti sono quelli relativi al 2011, peraltro ultimo anno di erogazione degli incentivi (Tab. 5.1).

Tabella 5.1
COMUNI TOSCANI. GESTIONI ASSOCIATE DEI SERVIZI AMMESSE AL FINANZIAMENTO. 2011

Funzione	Servizio	Nr. gestioni associate	Nr. medio comuni coinvolti
AMM.NE GENERALE	Personale, Organizzazione	122	4,5
	Gestione economica e controllo	17	4,4
	Entrate tributarie	7	2,7
	Gestione beni patrimoniali	5	2,0
	Ufficio Tecnico	21	3,3
	Anagrafe e Statistica	13	7,4
	Altro (Dif.Civ., URP, Informatica)	33	6,5
POLIZIA LOCALE	Polizia municipale (e canili)	34	5,2
ISTRUZIONE PUBBLICA	Scuola materna	10	4,4
	Ass. scolastica, trasporto, refezione	29	4,7
CULTURA	Biblioteche, musei	19	5,2
	Teatri e attività culturali	4	2,3
TURISMO	Servizi turistici	1	4,0
VIABILITÀ E TRASPORTI	Viabilità (e verde pubblico)	6	2,5
TERRITORIO E AMBIENTE	Urbanistica	71	5,2
	Protezione civile	19	7,1
	Parchi e tutela del verde	24	7,2
SOCIALE	Asili nido e servizi per l'infanzia	7	6,6
	Strutture residenziali per anziani	7	6,6
	Assist., benefic. e servizi alla persona (e ISEE)	82	6,3
	Servizio necroscopico	4	2,0
SVILUPPO ECONOMICO	Mattatoio	5	10,4
	Servizi per l'artigianato (SUAP)	19	6,2
SERVIZI PRODUTTIVI	Altro (posta)	7	5,9
TOTALE	-	566	5,3

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Regione Toscana

Delle 566 gestioni associate finanziate, un gruppo molto corposo, pari a 122, riguarda ancora una volta un settore di attività strettamente inerente il funzionamento stesso degli enti comunali e cioè la gestione del personale, a conferma che anche l'attività di base è un ambito che può mettere in difficoltà i comuni piccoli e con poche risorse finanziarie e in cui la gestione su bacini più ampi può dar luogo a economie di scala significative. Complessivamente le gestioni associate che riguardano un ambito dell'amministrazione generale sono 218, pari a circa il 40% del totale delle gestioni finanziate. Altri numeri significativi si trovano in corrispondenza dei servizi sociali, in particolare per la gestione delle procedure legate all'ISEE e per la gestione del servizio urbanistica (in primis, valutazioni di impatto ambientale e vincolo idrogeologico). Importante è anche il numero dei comuni coinvolti: solo 57 comuni su 287 non hanno alcuna gestione associata finanziata (20% del totale). È infine da segnalare la forte correlazione inversa esistente fra dimensione del comune e numero di gestioni associate attivate, a dimostrazione della necessità stringente per i comuni piccoli di raggiungere dimensioni adeguate di funzionamento (Tab. 5.2).

Tabella 5.2
COMUNI TOSCANI PER CLASSE DEMOGRAFICA E NUMERO. GESTIONI ASSOCIATE FINANZIATE. 2011

	Valori assoluti					Valori %				
	Nessuna GA	Da 1 a 10 GA	Da 11 a 20 GA	Oltre 20 GA	TOTALE	Nessuna GA	Da 1 a 10 GA	Da 11 a 20 GA	Oltre 20 GA	TOTALE
Fino a 3mila ab.	6	27	42	12	87	6,9	31,0	48,3	13,8	100,0
Da 3mila a 10mila ab.	21	36	48	8	113	18,6	31,9	42,5	7,1	100,0
Da 10mila a 30mila ab.	19	31	14	1	65	29,2	47,7	21,5	1,5	100,0
Da 30mila a 60mila ab.	4	5	2	0	11	36,4	45,5	18,2	0,0	100,0
Oltre 60mila ab.	7	4	0	0	11	63,6	36,4	0,0	0,0	100,0
TOTALE	57	103	106	21	287	19,9	35,9	36,9	7,3	100,0

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Regione Toscana

6.

Cosa succederebbe se cambiassimo i confini? Un esercizio di simulazione

In un contesto come quello italiano e toscano, caratterizzato da eccessiva frammentazione amministrativa del governo locale rispetto alla manifestazione territoriale dei fenomeni socio-economici, la crescita dimensionale degli enti che si ottiene con procedimenti di fusione dei soggetti esistenti non può che avere effetti positivi. Prima di procedere con l'esercizio di simulazione degli effetti ottenibili con una procedura di fusione dei comuni toscani, si richiamano schematicamente le quattro categorie di vantaggi che, nella letteratura economica, di solito si associano alla crescita dimensionale degli enti:

- a) *vantaggi di natura economica*: a dimensioni demografiche maggiori, si associano di solito economie di scala che consentono di risparmiare risorse da poter destinare a nuovi investimenti e all'ampliamento dell'offerta di servizi. Spesso, inoltre, il raggiungimento di una soglia minima di domanda è la condizione necessaria per l'implementazione di funzioni rare e ad alta qualificazione. Il recupero di efficienza connesso alle economie di scala è di solito evidente per gli enti di piccola e piccolissima dimensione (comuni sotto a 10mila abitanti) mentre resta un effetto meno atteso per i comuni delle aree metropolitane, di solito molto popolosi. La fusione istituzionale in questo caso potrebbe ragionevolmente tradursi in risparmi connessi ad un maggior coordinamento dei servizi esistenti e alla riduzione delle

ridondanze. Un più significativo e più immediato risparmio di spesa si potrebbe ottenere, invece, dalla diminuzione del numero di amministratori locali (e dal contenimento della spesa pro-capite per servizi di supporto agli stessi). L'unificazione istituzionale avrebbe, inoltre, l'importante effetto di ridurre il costo di transazione per i soggetti che devono interagire con la P.A., siano essi cittadini o imprese;

- b) *vantaggi di natura distributiva*: è una categoria di vantaggi che riguarda le zone molto interconnesse e dunque le aree urbane, più che gli enti di piccola dimensione, anche se in generale il problema del traboccamento dei benefici interessa tutti i territori eccessivamente frammentati. Tale fenomeno si traduce in problemi di mancata corrispondenza tra finanziatori e utilizzatori dei servizi, di forti disparità di trattamento tra cittadini residenti in contesti relativamente omogenei, di competizione "predatoria" per la localizzazione territoriale delle funzioni più remunerative e di strategie locali di opposizione alla collocazione di funzioni a forte impatto territoriale e sociale e di valenza sovralocale. In tale situazione, la fusione istituzionale ha in primo luogo l'effetto positivo di ridurre il problema del traboccamento degli effetti delle politiche pubbliche, rendendo più omogenei benefici e costi a carico di cittadini e imprese. Per quanto riguarda, invece, le difficoltà di localizzazione territoriale di alcune funzioni, nel caso di quelle remunerative si avrebbe una distribuzione più equa di vantaggi che potrebbe consentire anche eventuali compensazioni per le comunità locali che accolgono le funzioni meno desiderabili. Nel caso di zone molto popolate la creazione di un unico ente potrebbe, però, dare problemi di congestione, di diseconomie di scala e di rappresentanza democratica e andrebbe dunque compensata con strumenti di decentramento;
- c) *vantaggi di natura organizzativa*: l'unificazione delle dotazioni organiche degli enti consente di solito una maggiore flessibilità strutturale, la riduzione della ridondanza, lo sviluppo di competenze specialistiche. Si tratta ragionevolmente di un cambiamento di cui si avvantaggiano principalmente i comuni di più piccola dimensione, che soffrono spesso di dotazioni organiche molto ridotte e prive di livelli apicali e, dunque, di competenze specialistiche. I risparmi di spesa derivanti dal taglio delle duplicazioni di funzione vanno, invece, a vantaggio di tutti gli enti, a prescindere dalla loro taglia demografica. Nel lungo periodo, è ipotizzabile che la fusione istituzionale consenta anche una riduzione complessiva della dotazione organica necessaria e dunque un contenimento generale della spesa per il personale. E' infine evidente che gli interventi di razionalizzazione di funzioni svolte e risorse utilizzate presentano più ampi margini di manovra in enti di maggiore dimensione. Solo al raggiungimento di dimensioni molto elevate gli svantaggi possono diventare superiori ai vantaggi per l'emergere di costi burocratici eccessivi;
- d) *vantaggi di natura strategica*: si tratta di una categoria di vantaggi che risulta particolarmente significativa nel caso di aree urbane popolate e funzionalmente connesse. Prendere in considerazione il sistema urbano nella sua interezza e mettere in comune le risorse dovrebbe consentire ai *policy makers* locali di ampliare e qualificare la gamma dei servizi offerti e di introdurre e/o attrarre funzioni di solito connesse a scale urbane superiori, agendo quindi sulle potenzialità di sviluppo dell'area. Maggiori dimensioni consentono, infine, anche una maggiore visibilità politica a scala nazionale e internazionale, che spesso si traduce in maggiori possibilità di successo nell'attrarre interventi e risorse dedicati. Per i comuni di taglia più piccola, il vantaggio potrebbe consistere soprattutto in quest'ultimo aspetto.

Nello svolgimento di un esercizio che simuli gli effetti dell'incremento della dimensione media degli enti locali tramite procedure di fusione istituzionale occorre dunque ragionare almeno su due piani diversi, quello del risparmio di spesa che si può ottenere dall'accorpamento delle funzioni strumentali (funzioni istituzionali e rappresentanza democratica) e quello del guadagno di efficacia, derivante dall'ampliamento dei servizi offerti e dall'attivazione di funzioni superiori. Dei due effetti attesi, il primo è più facilmente misurabile e dunque stimabile in termini monetari, mentre sul secondo si può soltanto sviluppare un ragionamento. Quest'ultimo ha sicuramente implicazioni strategiche maggiori e un ruolo di maggiore rilievo nel caso delle grandi aree urbane, mentre della riduzione dei costi fissi beneficiano soprattutto i piccoli comuni.

Per poter procedere con le simulazioni è indispensabile ipotizzare uno o più nuovi assetti istituzionali.

Ipotizziamo di poter accorpare i comuni esistenti secondo tre diverse articolazioni: a) una di natura funzionale, disegnata cioè sui bacini di massimo contenimento dei movimenti giornalieri casa-lavoro rilevati al 2001 (ovvero i Sistemi Locali del Lavoro di fonte ISTAT); b) una di natura concertativa, che fa riferimento ai bacini già oggi utilizzati per la programmazione di alcuni servizi di prossimità, in particolare per i servizi socio-assistenziali ovvero all'articolazione delle zone socio-sanitarie (si sarebbe potuto far riferimento, altrettanto ragionevolmente, ai bacini usati per la programmazione scolastica, anche se c'è da rilevare che le due maglie territoriali si assomigliano molto¹¹); c) una di natura normativa, che deriva invece dall'applicazione dei decreti nazionali in materia di piccoli comuni, in particolare si fa riferimento agli ambiti territoriali disegnati dalla L.R. 68/2011 (Schema 6.1).

Schema 6.1
I POSSIBILI CRITERI AGGREGATIVI PER I COMUNI TOSCANI

SOLUZIONE FUNZIONALE IN BASE AI BACINI DEGLI SPOSTAMENTI CASA-LAVORO	SOLUZIONE CONCERTATIVA IN BASE AI BACINI DELLA PROGRAMMAZIONE DEI SERVIZI SOCIO-SANITARI	SOLUZIONE NORMATIVA IN BASE AI BACINI INDIVIDUATI DALLA L.R. 68/2011
I 287 comuni della regione sono raggruppati in 57 Sistemi Locali del Lavoro individuati applicando il criterio del massimo autocontenimento degli spostamenti giornalieri casa-lavoro. Alcuni SLL travalicano i confini regionali, inoltre le dimensioni, sia demografiche che territoriali, sono molto varie. Non tenendo conto dei SLL transregionali, il meno popoloso ha 4.500 abitanti e il più popoloso 714mila (area fiorentina), mentre in termini di estensione territoriale, il più piccolo ha una superficie di 50 Km ² e il più grande una di 1.500 (area senese). Anche le densità di popolazione sono molto diverse, si va da un minimo di 17 abitanti per Km ² ad un massimo di 736.	I 287 comuni della regione sono raggruppati in 34 Zone Socio-Sanitarie, nate dalla concertazione tra Regione ed Enti Locali per l'individuazione di bacini territoriali adeguati per la programmazione dei servizi alla popolazione di natura socio-sanitaria. Le Zone Socio-Sanitarie sono suddivisioni di territori più ampi, facenti capo alle diverse ASL. La più piccola in termini di popolazione è di 14.500 abitanti, mentre la più popolosa corrisponde all'attuale comune di Firenze (370mila abitanti), che non viene aggregato a nessun altro ente. In termini di estensione territoriale si va da un minimo di 100 Km ² ad un massimo di 2mila. Le densità variano da 30 a 760 abitanti per Km ² , escludendo il caso di Firenze (3.600 abitanti per Km ²).	Le aggregazioni territoriali previste dalla L.R. 68/2011 in applicazione della normativa nazionale, riguardano solo i comuni fino a 5mila abitanti, soglia ridotta a 3mila nel caso di enti appartenenti o appartenuti ai Comuni Montane. Nel disegnare i bacini territoriali che comprendono gli enti obbligati all'adozione di forme associate di gestione dei servizi, tramite convenzione o unione, si è rispettato il vincolo della continuità territoriale. La legge regionale individua così 37 ambiti territoriali adeguati, in cui ricadono 205 comuni, di cui 107 obbligati all'adozione di forme di associazione sovracomunale. Adottando un'ipotesi aggregativa minima, che comprende, all'interno degli ambiti così disegnati, i comuni obbligati per la loro dimensione demografica e quelli strettamente necessari al rispetto della continuità territoriale si ottengono 33 aree che raggruppano 153 comuni. La meno popolosa ha 5.800 abitanti e la più popolosa 62mila. Nel resto della regione i confini restano immutati e permangono 11 comuni sotto ai 5mila abitanti.

Fonte: elaborazioni IRPET

¹¹ A fronte di 34 zone socio-sanitarie, le conferenze zonali per l'istruzione sono 35, con una dimensione minima di 19.629 abitanti, una media di 107.133 e una massima di 371.282 corrispondente alla città di Firenze. In termini di confini territoriali, 26 zone socio-sanitarie su 34 corrispondono esattamente ad altrettante conferenze zonali per l'istruzione.

Per effettuare la simulazione ipotizziamo che l'obiettivo che vogliamo raggiungere con la strategia di accrescimento dimensionale degli enti locali sia quello di ridurre i costi di "funzionamento della macchina", al fine di liberare risorse, finanziarie e umane, da destinare al risparmio di spesa imposto dai vincoli di bilancio, alla riduzione della pressione finanziaria sui cittadini o al potenziamento dei servizi, da cui dipendono benessere dei cittadini e competitività delle imprese. Nell'esercizio ipotizziamo che i costi di funzionamento del governo locale siano fatti di due componenti: i costi della burocrazia e quelli della politica. Nei certificati dei conti consuntivi, che sono la banca dati principale su cui si basano le elaborazioni, i primi sono approssimati dalla voce di spesa "Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo", al netto della voce "Organi istituzionali, partecipazione e decentramento" che costituiscono invece la nostra seconda componente.

Un'altra categoria di costi, quelli del mancato coordinamento di zone popolate suddivise in più giurisdizioni, che possono assumere la veste di costi di transazione, costi di ridondanza e di mancata innovazione non sono al momento stimabili in termini numerici.

Per quanto attiene, infine, al metodo utilizzato per la simulazione, esso è estremamente semplice: poiché l'ipotesi su cui ci muoviamo è che i costi di funzionamento siano influenzati dalla dimensione degli enti, suddividiamo questi ultimi per classe demografica e calcoliamo per ciascuna un valore pro-capite di riferimento (spesa per funzioni generali per abitante, costi della politica per amministratore). Tali valori vengono poi applicati ai nuovi enti che si ottengono con le tre ipotesi aggregative in base alla nuova classe demografica di appartenenza. In particolare, poiché l'obiettivo dell'esercizio è di massimizzare l'efficienza si è deciso di prendere come parametro pro-capite il valore corrispondente al primo quartile di ciascuna classe demografica, che concettualmente corrisponde al dato del gruppo dei comuni più virtuosi.

Sia il metodo scelto, che la banca dati di riferimento (Certificati dei Conti Consuntivi) presentano dei limiti ben noti. I dati di spesa utilizzati non contengono informazioni né su quantità né su qualità dei servizi erogati, per cui uno stesso ammontare di spesa potrebbe riferirsi a due livelli offerta di servizi ben diversi; in secondo luogo, poi, la dimensione demografica è solo uno dei fattori che influenza il livello di spesa, che può dipendere da alcune caratteristiche strutturali degli enti (composizione demografica, morfologia del territorio), ma soprattutto dall'ammontare delle risorse disponibili (capacità di spesa) e dalle scelte organizzative susseguenti. Altro limite importante è costituito dalla scarsa numerosità degli enti sopra ai 30mila abitanti, che rende meno affidabile il dato per le classi demografiche più consistenti, che sono proprio l'obiettivo dell'esercizio. Per rimediare al problema, in sede di stima dei parametri pro-capite si è deciso di accorpate in un'unica classe i comuni con più di 30 mila abitanti (21 casi, con dati molto variabili), con l'eccezione di Firenze, che viene tenuto come caso a sé. Si è inoltre cercato di rendere più stabile il dato dei comuni di maggiore dimensione, allargando il campione di riferimento ai comuni italiani di tale taglia. Ciò ha consentito anche di separare l'impatto della dimensione da quello del ruolo istituzionale ricoperto, dato che il campione italiano è risultato composto da 25 comuni non capoluogo e 24 comuni capoluogo, con dimensione compresa fra 50mila e 100mila abitanti.

Pur con i limiti evidenziati, che saranno in parte superati una volta portate a termine le indagini dirette curate da IFEL e SOSE per la misurazione dei *costi standard* delle funzioni fondamentali, l'esercizio di simulazione ha il merito di fornire risultati ragionevoli, basandosi su dati empirici e su un metodo di calcolo semplice e trasparente. L'obiettivo dell'esercizio, è bene ricordare, non è tanto quello di stimare esattamente il risparmio di spesa ottenibile, bensì quello di dare l'ordine di grandezza delle risorse che, nell'ipotesi della crescita dimensionale degli enti, potrebbero essere liberate dall'attuale impiego nel funzionamento degli apparati per poter essere

destinate a risparmi di spesa o ad altri obiettivi socialmente desiderabili (potenziamento dei servizi ai cittadini, riduzione della pressione finanziaria sugli stessi).

- *I costi della burocrazia*

Abbiamo già visto in precedenza nel grafico 6.1 come la composizione della spesa per funzione sia sfavorevole nel caso dei comuni di minore dimensione, per i quali il funzionamento della struttura, qui approssimato con le spese di amministrazione generale, assorbe una quota troppo elevata dell'ammontare complessivo delle risorse disponibili. Complessivamente, comunque, si tratta di una voce di spesa molto significativa che assorbe quasi 900 milioni di euro su un totale di spesa corrente comunale pari a circa 3,3 miliardi (27%).

Il dato utilizzato nell'esercizio che segue è relativo alla spesa per le funzioni generali dichiarato con i Certificati dei Conti Consuntivi del 2010, al netto della spesa per il funzionamento degli organi istituzionali, che viene utilizzato per la simulazione successiva sui costi della politica. Diversamente da quanto fatto in precedenti simulazioni (Iommi 2011a e 2012b), si è deciso di mantenere la voce residuale "altri servizi generali" anche se meno riconducibile ad un gruppo ben identificato di funzioni, perché in alcuni casi raggiunge una consistenza di tutto rilievo, tanto da indurre a ritenere che vi sia forte variabilità nel modo in cui i diversi enti classificano la loro spesa. L'inclusione di tale voce spiega il diverso risultato ottenuto in fase di stima dei risparmi. Nonostante la permanenza di margini di errore, i risultati illustrati nel presente lavoro sono da ritenersi più attendibili rispetto a quelli ottenuti in precedenza, grazie ai correttivi apportati al metodo di stima. È tuttavia bene sottolineare che le stime relative agli enti di maggiore dimensione restano meno affidabili, a causa della rarità di casi reali da prendere a riferimento.

I parametri utilizzati per simulare i costi di funzionamento della "macchina comunale" sono riportati nella tabella 6.2, insieme al valore mediano e al numero dei casi cui si è fatto riferimento. La tabella mostra valori di spesa per abitante decisamente decrescenti fino alla soglia dei 30mila abitanti, che indicano la presenza di ampi margini di recupero di economie di scala data la situazione istituzionale vigente.

Tabella 6.2
COMUNI TOSCANI. SPESA PRO-CAPITE PER AMMINISTRAZIONE GENERALE. 2010

	Valore del I quartile	Valore mediano	Numero comuni
Fino a 1.000 abitanti	480	548	18
Da 1.001 a 3.000	313	350	69
Da 3.001 a 5.000	251	281	47
Da 5.001 a 10.000	189	211	66
Da 10.001 a 15.000	189	211	31
Da 15.001 a 30.000	164	177	34
Oltre 30.000 non capoluogo	179	193	21
Oltre 30.000 capoluogo*	199	215	
FIRENZE	304	304	1

* L'effetto capoluogo è stimato su 49 comuni italiani fra 50 e 100mila abitanti. Esso comporta un incremento dell'11% della spesa

Fonte: elaborazioni IRPET su dati CCC

I risultati della simulazione per le tre diverse ipotesi aggregative sono riportati nella tabella 6.3.

Tabella 6.3
TOSCANA. RISULTATI DELL'ESERCIZIO DI SIMULAZIONE

	Comuni attuali	Hp SLL*	Hp ZSS	Hp ambiti L.R. 68/2011
Enti fino a 5.000 abitanti	134	0	0	11
Enti da 5.001 a 10.000	66	9	0	52
Enti da 10.001 a 15.000	31	7	1	36
Enti da 15.001 a 30.000	34	6	2	42
Enti da 30.001 a 50.000	9	9	4	12
Enti da 50.001 a 100.000	9	4	11	10
Enti da 100.001 a 250.000	0	6	6	0
Enti da 100.001 a 250.000 con capoluogo	3	8	9	3
Enti oltre 250.001 con capoluogo	1	2	1	1
TOTALE ENTI LOCALI	287	51	34	167
<i>Dimensione demografica minima (abitanti)</i>	<i>336</i>	<i>9.451</i>	<i>14.554</i>	<i>410</i>
<i>Dimensione demografica massima (abitanti)</i>	<i>371.282</i>	<i>713.959</i>	<i>371.282</i>	<i>371.282</i>
<i>Dimensione demografica media (abitanti)</i>	<i>13.065</i>	<i>84.109</i>	<i>110.284</i>	<i>22.453</i>
SPESA TOTALE DI AMMINISTRAZIONE GENERALE* (mil. euro)	885	788	746	824
<i>Risparmio rispetto alla situazione vigente (mil.)</i>	-	<i>96</i>	<i>136</i>	<i>60</i>
<i>Risparmio rispetto alla situazione vigente (%)</i>	-	<i>10,9</i>	<i>15,6</i>	<i>6,8</i>

* i comuni che finiscono in SLL fuori regione sono stati accorpati con quelli toscani confinanti

La soluzione più vicina alla struttura esistente è quella disegnata dall'applicazione della L.R. 68/2011, che promuove l'accorpamento solo degli enti più piccoli. Ciò spiega la permanenza sia di comuni sotto ai 5mila abitanti, che passano però da 134 a 11 e di molti compresi fra 5mila e 10mila abitanti, che da 66 diventano 52. Le altre due ipotesi aggregative risultano in confronto molto più innovative, creando rispettivamente un totale di 51, nel caso dei Sistemi Locali del Lavoro¹² o 34 enti nel caso delle Zone Socio-Sanitarie. Nel primo caso, scompaiono gli enti sotto ai 5mila abitanti, mentre i restanti comuni vengono aggregati secondo dimensioni molto variabili e si arriva alla creazione di un bacino molto popoloso in corrispondenza dell'area fiorentina (oltre 700mila abitanti). Nel caso delle Zone Socio-Sanitarie i raggruppamenti appaiono relativamente più omogenei: la dimensione minima sfiora i 15mila abitanti e quella massima corrisponde all'attuale dimensione del comune di Firenze, che non viene aggregato ad altri enti.

L'andamento della spesa complessiva per amministrazione generale varia in funzione di numerosità e taglia dei nuovi enti: essa diminuisce in modo contenuto nel caso della soluzione ex L.R. 68/2011 (-7%), in modo più accentuato nel caso dell'aggregazione per bacini del pendolarismo (-11%) e in modo ancora più significativo nel caso dell'assetto per Zone Socio-Sanitarie (-16%)¹³. Si tratta ovviamente di stime che presentano un certo margine di incertezza,

¹² I comuni che cadono in SLL fuori regione sono stati attribuiti a quelli toscani confinanti; Carrara è stata accorpata con Massa.

¹³ I dati riportati si riferiscono al totale regionale. A livello di ogni nuovo singolo ente, l'entità del risparmio ottenibile è molto variabile e appare influenzata sia dal numero di enti accorpati (al crescere del numero cresce l'entità del risparmio), sia dall'ampiezza del salto di scala effettuato (in sostanza il guadagno è maggiore se si passa da scale con costi pro capite elevati a scale con costi ridotti, cioè nella parte discendente della curva dei costi per abitante), sia dal comportamento attuale degli enti accorpati (il vantaggio cresce in caso di aggregazione di enti oggi meno virtuosi). I dati disaggregati sono disponibili presso l'autore e non vengono allegati per non appesantire il testo. Si evidenzia, però, che nel caso di nuovi enti di grande dimensione si può avere un aggravio di spesa: è il caso dei SLL Firenze, Prato, Pistoia, Arezzo ed Empoli e delle Zone Socio-Sanitarie pratese, aretina, pistoiese, dell'alta Valdelsa ed empolesse. Il risultato deriva dal metodo di stima utilizzato che di fatto attribuisce a questi nuovi enti i valori rilevati nella realtà per un numero molto ristretto di casi. Per fare un esempio, nel caso del SLL Firenze, tutti i comuni dell'area fiorentina prendono il valore di spesa pro-capite relativo al comune di Firenze, più elevato dei loro valori attuali. Si tratta però dell'unico dato disponibile per poter effettuare la simulazione.

soprattutto in relazione agli effetti ottenibili sopra i 30mila abitanti, in cui il dato risulta molto instabile. Se la monetizzazione del risultato è da prendersi con una certa cautela, non ci sono dubbi invece sul segno del cambiamento: poiché il sistema istituzionale parte da un livello elevato di frammentazione, è evidente che la crescita dimensionale non possa che apportare benefici certi almeno fino al raggiungimento dei 30mila abitanti; soglia fino alla quale i dati a disposizione indicano la presenza di economie di scala da sfruttare. Superata tale soglia, il dato diviene meno affidabile per mancanza di casi, quindi i risultati in termini di recupero di efficienza potrebbero anche essere maggiori di quelli stimati.

Un aspetto critico di ogni ipotesi di ridisegno della maglia istituzionale è quello relativo ai costi connessi al passaggio dalla vecchia alla nuova struttura, da intendersi sia come costi di riorganizzazione delle risorse umane e finanziarie disponibili, sia come tempo necessario per arrivare alla soluzione a regime. Con i dati relativi alla composizione dei dipendenti per fascia di età abbiamo dunque provato a calcolare la riduzione degli addetti alle funzioni generali che le tre diverse soluzioni richiederebbero e il numero di anni necessari per arrivare alla struttura ottimale. Si tratta ovviamente di una semplificazione della realtà, che ipotizza la totale non riconvertibilità dei dipendenti attualmente dedicati alle funzioni generali, che non possono dunque essere trasferiti ad altre mansioni, ma solo avviati al pensionamento, evento che avviene per tutti al compimento dei 66 anni di età. In questa ipotesi molto restrittiva, resa necessaria dalle caratteristiche dei dati a disposizione¹⁴, abbiamo dunque ottenuto, con i parametri illustrati in tabella 6.4, i risultati illustrati in tabella 6.5.

Tabella 6.4
COMUNI TOSCANI. DIPENDENTI ALLE FUNZIONI GENERALI PER ABITANTE. 2010

	Valore del I quartile	Valore mediano
Fino a 1.000 abitanti	4,9	6,1
Da 1.001 a 3.000	3,8	4,5
Da 3.001 a 5.000	2,8	3,5
Da 5.001 a 10.000	2,5	3,1
Da 10.001 a 15.000	2,3	2,7
Da 15.001 a 30.000	2,4	2,8
Oltre 30.000 non capoluogo	1,5	2,1
Oltre 30.000 capoluogo*	1,8	2,4
FIRENZE	3,2	3,2

* L'effetto capoluogo è stimato su 49 comuni italiani fra 50 e 100mila abitanti

Fonte: elaborazioni IRPET su dati CCC

¹⁴ I dati a nostra disposizione non sono molti. Il totale del personale dipendente, di fonte Ministero del Tesoro, è stato attribuito alle diverse funzioni utilizzando la composizione della spesa per il personale per funzione, ipotizzando quindi che tutti i dipendenti abbiano lo stesso costo medio per l'ente. Successivamente il rapporto dipendenti comunali/abitanti calcolato per le diverse classi demografiche è stato usato per stimare le dotazioni teoriche di ciascun nuovo ente, messe poi in confronto con la dotazione reale derivante dalla sommatoria dei comuni che vi sono confluiti. Infine, utilizzando la struttura per età delle piante organiche complessive si è calcolato il tempo necessario per adeguare la situazione reale post-fusione a quella ideale. L'obiettivo è ancora una volta quello di massimizzazione dell'efficienza, per cui si è fatto riferimento al valore del I quartile di ciascuna classe demografica, che rappresenta la dotazione di personale alle funzioni generali dei comuni più virtuosi.

Tabella 6.5
 COMUNI TOSCANI. ESUBERO DEI DIPENDENTI ALLE FUNZIONI GENERALI E TEMPO DI ADEGUAMENTO

	Hp SLL*	Hp ZSS	Hp ambiti L.R. 68/2011
Totale personale alle funzioni generali al 2010	11.808	11.808	11.808
Totale ottimale del personale alle funzioni generali	8.031	7.600	10.858
Personale in esubero	-3.777	-4.208	-950
Anni necessari al pensionamento del personale in esubero	9,3	9,9	10,9

Fonte: stime IRPET

Delle tre possibili ipotesi riorganizzative dei comuni, quella che dà come risultato il maggior numero di esuberanti nel settore delle funzioni generali è quella relativa alle Zone Socio-Sanitarie, che crea un minore numero di enti. Con questa soluzione gli esuberanti ammonterebbero a circa 4.200 dipendenti e occorrerebbero circa 10 anni per il raggiungimento della dotazione ottimale di personale addetto a tali funzioni, dato il nuovo assetto istituzionale. Un numero lievemente più contenuto di esuberanti e un tempo di adeguamento di poco inferiore si avrebbe nel caso della soluzione degli SLL, mentre un numero decisamente inferiore di personale in soprannumero si avrebbe nel caso della soluzione prevista dalla normativa regionale. I tempi di adeguamento sarebbero di contro i più lunghi (quasi 11 anni), perché gli esuberanti riguardano un gruppo ristretto di comuni molto piccoli e incidono perciò molto sul totale del personale di loro competenza.

Complessivamente, anche nell'ipotesi molto restrittiva fatta, il tempo richiesto per il riadeguamento della dotazione di personale risulta piuttosto contenuto, per il fatto che gli attuali organici mostrano una composizione per età sbilanciata verso le classi più anziane.

- *I costi della politica*

I costi della rappresentanza democratica, definiti con una formula più immediata come "costi della politica", sono in realtà un contenitore di varie componenti di spesa. Rientrano nella categoria in primo luogo le indennità e i gettoni di presenza percepiti da coloro che ricoprono cariche elettive e di governo e i vitalizi e/o altri eventuali *benefit* maturati con l'esercizio della carica pubblica; ad essi si devono sommare i contributi previdenziali, assicurativi e ai fini del TFR, nonché i permessi retribuiti da rimborsare al datore di lavoro nel caso di lavoratori dipendenti, nonché i rimborsi per le spese sostenute nello svolgimento delle funzioni. La seconda componente di rilievo è rappresentata dai costi di funzionamento degli organi stessi (invio delle comunicazioni, apertura delle sedi, registrazioni delle sedute, ecc.) e delle attività di supporto, come le segreterie, gli addetti stampa, le consulenze specialistiche, ecc. In alcune accezioni più estese vengono conteggiati tra i costi della politica anche quelli relativi alle cariche di nomina politica presenti nelle aziende partecipate (membri delle assemblee dei soci e dei consigli di amministrazione).

In una fase di forte impopolarità del ceto politico, sono molte le analisi che mirano a sottolineare come la politica centrale sia molto più costosa di quella locale. In un lavoro realizzato dall'UPI (Unione delle Province Italiane), ad esempio, si utilizzano i dati di fonte Siope e ISTAT per mettere in evidenza come su un totale di poco più di 2 miliardi di euro spesi per le indennità del personale politico elettivo, il 20% del totale è assorbito dal parlamento, il 44% dalle regioni, il 6% dalle province e il 30% dai comuni, distribuzione che se confrontata con la diversa numerosità degli eletti nei vari livelli produce dei valori pro-capite particolarmente elevati per le cariche nazionali e regionali. Nello stesso lavoro si stimano in

circa 7 miliardi i costi di funzionamento degli organi istituzionali, di cui il 52% risulta assorbito dagli organi centrali, il 17% dalle regioni, il 6% dalle province e il 25% dai comuni. Ammontano infine ad altri 7 miliardi circa i costi di funzionamento delle società strumentali degli enti locali (aziende, consorzi, agenzie, autorità e altri enti partecipati o controllati da regioni, province e comuni) (UPI, 2012). Lo scopo dell'analisi citata è ovviamente quello di evidenziare la minore costosità unitaria del governo locale rispetto a quello centrale. Mettendo, però, a confronto la somma di costi per le indennità e costi per il funzionamento degli organi istituzionali con la spesa pubblica complessiva di competenza dei diversi livelli (807 miliardi di euro secondo la stessa fonte) si ottiene che il rapporto più sfavorevole tra costi della politica e risorse complessivamente amministrare si ha nel caso governi locali piuttosto che di quello centrale: il loro peso è infatti pari al 7 per mille del totale al livello nazionale, al 12 per mille al livello regionale, al 46 per mille al livello provinciale e al 32 per mille al livello comunale.

Tenuto conto del quadro descritto si è provato a ricostruire i costi della politica nelle due componenti di indennità e di costi di funzionamento degli organi per i comuni toscani, tralasciando dunque il costo per le cariche di nomina politica nei vari enti strumentali (aziende, speciali, agenzie, enti, consorzi).

Anche in questo caso le fonti informative disponibili presentano alcune criticità che si è cercato di superare con alcuni correttivi, che rappresentano un miglioramento rispetto alle stime prodotte nei precedenti lavori (Iommi 2011a e 2012b). I Certificati dei Conti Consuntivi riportano il dato di spesa suddiviso nelle due componenti solo per 143 comuni su 287 (50% del totale), mentre non contengono nessuna indicazione sulla numerosità degli amministratori. Tale informazione dovrebbe ricavarsi dall'anagrafe degli eletti curata dal ministero degli interni, che in realtà, però, risulta poco completa. Un altro modo per ricavare il numero degli eletti e le indennità spettanti è quello che passa attraverso l'applicazione dei criteri previsti dalla normativa, ma anche questo metodo risulta incompleto per il fatto che la legge detta dei parametri molto generali che possono poi essere applicati con varianti locali (ad esempio, il numero degli assessori può essere inferiore al massimo previsto).

Date le criticità descritte si è deciso di procedere nel modo seguente. Utilizzando i dati di spesa provenienti dai Certificati dei Conti Consuntivi, si è stimata la voce di spesa per indennità per i 144 comuni che non riportavano il dato con una funzione che fa dipendere tale componente dalla popolazione dell'ente e dalla spesa complessiva per gli organi istituzionali (dato presente per tutti i 287 comuni)¹⁵. Dopodiché si è ricostruita la spesa per indennità per ciascun comune applicando la normativa (il dettato del TUEL 267/2000 per il numero di amministratori e il DM 119/2000 per le indennità relative, Tab. 6.6) e facendo alcune ipotesi sul numero effettivo degli assessori e sul numero di sedute tenute annualmente dalle cariche che ricevono il gettone di presenza¹⁶.

¹⁵ Più precisamente la funzione è del tipo $\log(\text{indennità per amministratore}) = a + \log(\text{popolazione residente}) + \log(\text{spesa per organi istituzionali})$. Si ottiene un R^2 pari al 78%.

¹⁶ Per la numerosità degli assessori si è fatto riferimento ai dati rilevati dal ministero dell'interno, corretti con alcune stime. Per la numerosità delle sedute degli organi collegiali si è ipotizzata una relazione crescente al crescere della dimensione dei comuni. Quindi si va da un minimo di 12 sedute annue per i comuni fino a 10mila abitanti ad un massimo di 100 per i capoluoghi.

Tabella 6.6
NUMERO RAPPRESENTANTI E INDENNITÀ DEGLI AMMINISTRATORI LOCALI SECONDO LA NORMATIVA

	TUEL 267/2000			D.L. 138/2011 (e prec.)			DM 119/2000 ex TUEL 267/2000		
	Nr. consiglieri	Nr. max Assessori	Circoscrizioni	Nr. consiglieri	Nr. max Assessori	Circoscrizioni	Indennità mensile sindaco	Indennità mensile assessore	Gettone di presenza per consigliere
Oltre 1 milione	60	20	Obbligatorie	48	12	Facoltative	7.798	5.069	103
Da 500.001 a 1 milione	50	17	Obbligatorie	40	11	Facoltative	7.798	5.069	103
Da 250.001 a 500.000	46	16	Obbligatorie	36	10	Facoltative	5.784	3.760	59
Da 100.001 a 250.000 o capol.	40	14	Obbligatorie	32	9		5.010	3.006	36
Da 50.001 a 100.000	30	10	Facoltative	24	7		4.132	2.479	36
Da 30.000 a 50.000	30	10	Facoltative	24	7		3.460	1.557	36
Da 15.000 a 30.000	20	7		16	5		3.099	1.394	22
Da 10.000 a 15.000	20	7		16	5		3.099	1.394	22
Da 5.001 a 10.000	16	6		10	4		2.789	1.255	18
Da 3.001 a 5.000	16	6		7	3		2.169	325	18
Da 1.001 a 3.000	12	4		6	2		1.446	217	18
Fino a 1.000	12	4		6	0		1.291	129	17

Fonte: elaborazioni IRPET da normativa

Si è quindi confrontato il totale così ottenuto con quello ricavato dai Certificati dei Conti Consuntivi o dalla stima fatta sulla loro base. Dal confronto è emersa una tendenza alla sovrastima della spesa per indennità nel caso dei comuni di piccola dimensione e una alla sottostima nel caso dei più grandi. Le ragioni di tale scarto possono risiedere nel fatto che i comuni piccoli, in ragione delle poche risorse disponibili e della loro minore complessità tendono a ridurre all'essenziale i loro organi di governo e ad utilizzare con maggiore frequenza amministratori *part-time*, di contro i comuni più grandi per le ragioni opposte tendono ad avere un numero maggiore di amministratori, di solito a tempo pieno e per i quali sostengono con più frequenza anche le spese accessorie delle indennità vere e proprie, come i rimborsi per i datori di lavoro e i rimborsi per le spese sostenute per l'esercizio delle funzioni.

Si è dunque deciso di seguire la seguente regola: a) nel caso di sovrastima, si è assunto come vero il dato di bilancio dove presente o quello stimato in base a popolazione e spesa complessiva per organi, andando a riadeguare di conseguenza il numero di amministratori e il livello di attività (numero di amministratori *part-time*, numero di sedute di consiglio e di commissione); b) nel caso di sottostima, si è assunto come vero il dato stimato dall'applicazione della normativa, spostando la spesa residua nell'ambito dei costi di funzionamento degli organi. Questi ultimi sono poi stati attribuiti a ciascun amministratore in funzione del proprio peso sul totale della spesa per indennità. Abbiamo così ottenuto le due componenti, spesa per indennità degli amministratori e spesa per il funzionamento degli organi istituzionali, per tutti i 287 comuni toscani.

Le elaborazioni descritte ci hanno consentito di ridurre l'errore di stima nell'esercizio di simulazione, in cui la spesa per indennità viene calcolata applicando la nuova normativa in merito a numero di amministratori (D.L. 138/2011 e modifiche precedenti) e indennità (DM 119/2000 ridotto del 10%), mentre i costi da indennità residui (probabilmente dovuti ai rimborsi) e i costi di funzionamento degli organi si ottengono applicando ai nuovi organi di governo il valore pro-capite per carica amministrativa e per classe demografica ricavato dai Conti Consuntivi.

Per le criticità già incontrate nella precedente simulazione sui costi della burocrazia (scarsa numerosità dei comuni con popolazione superiore ai 30mila abitanti, distinzione dell'effetto dimensione dall'effetto capoluogo, ecc.) si è invece proceduto adottando le medesime soluzioni.

I parametri utilizzati per simulare la spesa da indennità si trovano nella precedente tabella 6.6, mentre quelli utilizzati per la stima dei costi di funzionamento degli organi istituzionali sono riportati nella tabella 6.7.

Tabella 6.7
VALORI PRO CAPITE DEI COSTI DI FUNZIONAMENTO DEGLI ORGANI ISTITUZIONALI. VALORI DEL 1° QUARTILE DI CIASCUNA CLASSE

Classi demografiche	Sindaco	Vicesindaco	Presidente del Consiglio	Assessore	Consigliere
Fino a 1.000 abitanti	6.801	1.020	413	-	40
Da 1.001 a 3.000	7.022	1.404	702	735	59
Da 3.001 a 5.000	8.793	1.759	1.118	914	62
Da 5.001 a 10.000	11.883	5.942	1.227	4.927	57
Da 10.001 a 15.000	34.978	19.238	3.498	12.349	387
Da 15.001 a 30.000	36.018	19.810	16.208	9.905	745
Oltre 30.000 non capoluogo	113.059	62.182	50.877	42.168	2.393
Oltre 30.000 capoluogo*	150.745	82.910	67.835	56.224	3.191
FIRENZE	930.901	698.176	605.086	605.086	60.274

* L'effetto capoluogo è stimato su 49 comuni italiani fra 50 e 100mila abitanti. Esso comporta un incremento dell'33% della spesa
Fonte: elaborazioni IRPET

Una volta costruiti tutti i parametri si è proceduto a simulare l'andamento dei costi della politica in quattro diversi scenari: il primo, che potremmo chiamare lo scenario inerziale, si limita a simulare l'applicazione della recente normativa tesa al contenimento della spesa pubblica all'attuale assetto comunale, fatto di 287 enti; il secondo, il terzo e il quarto scenario simulano, invece, l'applicazione della stessa normativa alle tre diverse ipotesi di aggregazione dei comuni, quella basata sui Sistemi Locali del Lavoro, quella relativa alle Zone Socio-Sanitarie e quella derivante, infine, dall'applicazione della L.R. 68/2011. I risultati sono illustrati di seguito.

Tabella 6.8
I COSTI DELLA POLITICA PER I 287 COMUNI. DIFFERENZA 2010-2012*

	Differenza assoluta				Variazione %			
	Amministratori	Indennità (mgl. euro)	Altri costi (mgl. euro)	TOTALE (mgl. euro)	Amministratori	Indennità (mgl. euro)	Altri costi (mgl. euro)	TOTALE (mgl. euro)
Fino a 1.000	-93	-97	-22	-119	-47,7	-31,2	-6,3	-18,0
Da 1.001 a 3.000	-390	-466	-165	-631	-45,9	-25,8	-8,0	-16,4
Da 3.001 a 5.000	-424	-591	-318	-910	-50,8	-27,4	-12,8	-19,6
Da 5.001 a 10.000	-356	-1.416	-238	-1.654	-30,4	-24,4	-3,9	-13,9
Da 10.001 a 15.000	-99	-907	-195	-1.103	-14,1	-24,4	-3,4	-11,6
Da 15.001 a 30.000	-113	-1.703	-530	-2.233	-14,7	-32,8	-5,5	-15,0
Da 30.001 a 50.000	-50	-697	-541	-1.237	-16,0	-32,0	-7,6	-13,3
Da 50.001 a 100.000	-10	-144	-67	-211	-14,3	-20,7	-2,5	-6,2
Da 100.001 a 250.000 o capoluogo	-83	-2.696	-3.408	-6.104	-17,3	-37,6	-11,1	-16,1
Da 250.001 a 500.000	-9	-475	-542	-1.018	-17,0	-37,8	-4,4	-7,5
TOTALE	-1.627	-9.192	-6.028	-15.220	-29,9	-30,3	-7,6	-13,9

* nella simulazione dei costi al 2012 non si è tenuto conto delle maggiorazioni legate al grado di turisticità, al peso delle entrate proprie e al livello di spesa corrente p.c., né delle circoscrizioni di decentramento che sono diventate facoltative
Fonte: stime IRPET

E' bene evidenziare che la semplice applicazione agli assetti istituzionali vigenti della normativa in materia di contenimento delle spese degli enti locali¹⁷ produce di per sé un risparmio di risorse rilevante, pari al 30% delle indennità vigenti e all'8% degli attuali costi di funzionamento, per un ammontare complessivo del 14% sul totale dei costi della politica. In termini assoluti il numero totale degli amministratori passa dai 5.784 del 2010 a 4.157, la spesa per indennità scende da 30 a 21 milioni, gli altri costi da 79 a 73; il costo totale degli organi istituzionali passa da 109 a 94 milioni (Tab. 6.9). I tagli, come è noto, colpiscono in maniera più drastica i comuni fino a 10mila abitanti, che perdono la metà dei componenti delle assemblee elettive e circa la stessa quota dei membri degli organi di governo. In molti casi, dunque, si ha l'impressione che l'applicazione della nuova normativa finisca per svuotare completamente le capacità decisionali di tali enti. Per la taglia dimensionale più piccola (fino a 1.000 abitanti), ad esempio, dal 2012 il governo locale sarà costituito da 1 sindaco, nessun assessore e 6 consiglieri.

Tabella 6.9
RIDUZIONE DEI COSTI DELLA POLITICA CON LE TRE IPOTESI AGGREGATIVE. DIFFERENZA RISPETTO AL 2012

	Comuni 2012	Hp SLL	Hp ZSS	Hp ambiti L.R. 68/2011
Numero enti	287	51	34	167
Totale amministratori	4.157	1.054	746	3.171
Indennità (milioni di euro)	21,1	13,5	12,8	20,9
Altri costi (milioni di euro)	73,1	30,3	31,7	71,9
Totale (milioni di euro)	94,2	43,7	44,5	92,8
<i>Diff. assoluta nr. amministratori</i>		-3.103	-3.411	-986
<i>Var. % nr. amministratori</i>		-74,6	-82,1	-23,7
<i>Diff. assoluta spesa totale (mil. euro)</i>		-50,5	-49,7	-1,4
<i>Variazione % spesa totale</i>		-53,6	-52,8	-1,5

Fonte: stime IRPET

La riorganizzazione degli assetti istituzionali di contro avrebbe il vantaggio di produrre una riduzione di spesa significativamente maggiore (v. Tab. 6.9), almeno nel caso dell'accorpamento per SLL e per Zone Socio-Sanitarie (circa 50 milioni) e di garantire comunque governi locali con strutture decisionali adeguate. Nel caso delle Zone Socio-Sanitarie, ad esempio, il governo locale più piccolo sarebbe composto da 1 sindaco, 5 assessori e 16 consiglieri.

L'accorpamento consentirebbe dunque di coniugare l'obiettivo del risparmio con quello del potenziamento del potere decisionale dei governi locali.

Sommando il risparmio ottenibile nei costi della burocrazia e in quelli della politica e confrontando con la situazione al 2010, le stime prudenziali che sono state elaborate associano al riassetto della maglia comunale un risparmio complessivo di 203 milioni di euro nel caso della soluzione delle Zone Socio-Sanitarie, di 162 milioni nel caso di quella degli SLL, di 76 milioni di euro nel caso degli ambiti ottimali previsti dalla L.R. 68/2011.

¹⁷ L.191/2009 Finanziaria per il 2010, L.42/2010 Interventi urgenti concernenti gli enti locali di conversione del DL 25 gennaio 2010 n.2 e L.148/2011 Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria di conversione del DL 13 agosto 2011 n.138

- *Se l'ampliamento della dimensione dei comuni rende superfluo il livello provinciale*

Per rendere più completo l'esercizio possiamo immaginare che la semplificazione del livello comunale con la creazione di un numero minore di enti di dimensioni più corpose non possa non avere conseguenze sull'assetto del livello istituzionale immediatamente superiore, cioè quello provinciale.

E' noto che le province sono tuttora al centro di un provvedimento di riforma molto radicale, seppur ridotto rispetto alla proposta iniziale. Si ricorda qui molto brevemente che nel dicembre 2011, il decreto Salva-Italia aveva previsto il trasferimento di tutte le funzioni operative fino ad oggi svolte dalle province al livello istituzionale inferiore (comuni) o superiore (regione) a seconda della scala territoriale adeguata dei singoli settori. Il riordino delle funzioni era di competenza regionale e l'orientamento generale era quello di attribuire le funzioni a carattere più programmatico al livello regionale o di area vasta (programmazione dell'offerta scolastica e formazione professionale, servizi del mercato del lavoro, difesa del suolo) e quelle a contenuto più strettamente operativo ai comuni (interventi di edilizia scolastica, manutenzione infrastrutture di trasporto locali, attività di rilascio di autorizzazioni commerciali). Le province sarebbero rimaste come enti di secondo livello, con funzioni di mero coordinamento tra i comuni. Per questa ragione avrebbero perso l'organo di governo e mantenuto solo un'assemblea e un presidente, composti da delegati degli eletti a livello comunale.

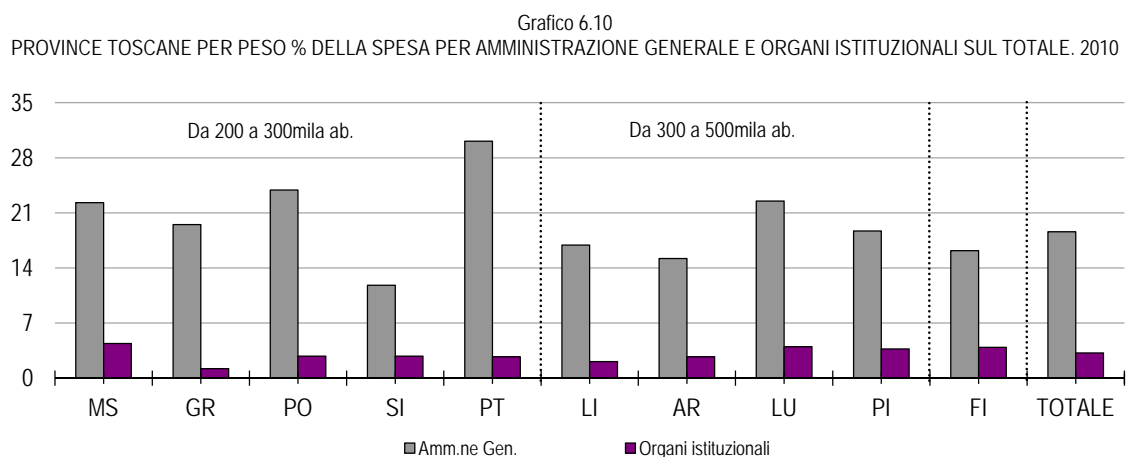
A causa della forte opposizione incontrata a questo disegno, nel luglio 2012 con il decreto sulla Spending Review si è proposta una soluzione meno aggressiva, che punta sostanzialmente alla crescita dimensionale degli enti, giustificata con la necessità di realizzare economie di scala. In seguito anche ad un processo di concertazione con rappresentanti locali, si è dunque prevista la soppressione di 64 province su 108 e la sostituzione con enti che rispettino il duplice criterio di popolazione superiore a 350mila ed estensione territoriale non inferiore a 2.500 chilometri quadrati; soluzione che deve però ancora essere convertita in legge dal Parlamento. Il riordino delle province ha comportato anche l'istituzione di 10 città metropolitane (Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria), anche in questo caso seguendo le indicazioni date dai territori. Al momento (decreto del 31 ottobre 2012), per esempio, il ridisegno dell'assetto istituzionale in Toscana prevede il passaggio dalle 10 province preesistenti ad 1 città metropolitana (pari alla somma delle province di Firenze, Prato e Pistoia) 3 province, di cui 2 derivanti dall'accorpamento degli esistenti (Massa- Carrara, Lucca, Pisa e Livorno, da un lato e Siena e Grosseto dall'altro) e 1 coincidente con la preesistente provincia di Arezzo.

Le province così ridisegnate conservano funzioni di area vasta in merito a: 1) pianificazione territoriale di coordinamento, tutela e valorizzazione ambientale, 2) pianificazione dei servizi di trasporto, gestione strade di livello provinciale e regolazione della circolazione stradale. Per quanto attiene agli organi istituzionali, resta valida l'eliminazione delle giunte e la trasformazione in enti di secondo livello, a elezione indiretta di presidente e consiglio.

Parzialmente diverso è l'assetto delle città metropolitane, che assumono la veste di province "speciali", aggiungendo alcune funzioni a quelle previste per le prime (1. pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; 2. sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici; 3. mobilità e viabilità; 4. sviluppo economico e sociale) e potendo scegliere tra tre diverse modalità di designazione del sindaco (di diritto il sindaco della città capoluogo, eletto sul modello del presidente delle province, eletto a suffragio universale e diretto). La crisi di governo sopraggiunta nel dicembre 2012 ha sospeso l'approvazione della riforma, che probabilmente sarà posticipata di un anno.

Quello descritto è lo stato dell'arte. Se invece volessimo ragionare in un orizzonte di più incisivo riassetto istituzionale, potremmo ipotizzare che l'accorpamento dei comuni consenta

l'eliminazione del livello provinciale, con lo spostamento delle funzioni ad oggi svolte agli altri livelli esistenti (comuni e regione). In tal caso, si potrebbe stimare in maniera molto grossolana un risparmio di spesa pari alle risorse attualmente assorbite dalle funzioni di amministrazione generale e dagli organi istituzionali (Graf. 6.10), vale a dire un ammontare complessivo di 171 milioni (146 relativi all'amministrazione generale e 25 ai costi della politica) su un totale di spesa corrente di 786 milioni (dati da consuntivi 2010). Se dovessimo adottare la soluzione delle Zone socio-Sanitarie, ad esempio, il risparmio complessivo a regime sarebbe dunque pari a 374 milioni di euro.



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Certificati dei Conti Consuntivi

7. Proviamo a ragionare

Il compito fondamentale delle istituzioni e dunque la loro ragione fondativa è quello di migliorare le condizioni di vita dei cittadini e di accrescere la competitività delle imprese attraverso la prestazione dei servizi. E' evidente, pertanto, che le amministrazioni di qualsiasi livello territoriale massimizzano il loro obiettivo quanto più le risorse finanziarie e umane di cui dispongono si concentrano nell'erogazione dei servizi e, quindi, quanto meno esse vengono destinate al funzionamento delle strutture, le cui componenti fondamentali di costo sono rappresentate dai costi della burocrazia e da quelli della politica.

Altro aspetto di rilievo è che modalità organizzative della produzione, stili di vita e preferenze della popolazione e livello di sviluppo tecnologico non sono dati una volta per sempre e immutabili nel tempo, anzi essi sono soggetti a veri e propri salti epocali. Quando i cambiamenti nel modo in cui famiglie e imprese si rapportano al territorio sono di grande portata, come è accaduto ad esempio nella fase di industrializzazione e urbanizzazione, essi rendono necessario un riadeguamento degli assetti istituzionali. In generale poi, quando si assiste ad un processo di decentramento delle competenze come avviene ormai da tempo in Italia con la costruzione del federalismo, le strutture centrali devono essere alleggerite, mentre quelle decentrate devono essere portate alla dimensione adeguata per sostenere le funzioni ottenute. Insomma, gli assetti istituzionali sono costruzioni tendenzialmente di lungo periodo, ma non sono immutabili. Questo è in sintesi il messaggio del presente lavoro.

In relazione al tema descritto si ricordano qui brevemente le indicazioni ricavabili dalla letteratura economica, il *trend* evolutivo del quadro normativo, le evidenze empiriche ricavabili dal caso toscano.

La teoria economica del federalismo riconosce al decentramento delle responsabilità di governo una serie di benefici e alcuni rischi potenziali. Il primo vantaggio economico è rappresentato dall'efficienza allocativa: la prossimità delle istituzioni ai cittadini offre il vantaggio di recepire meglio i bisogni e di adattare alle specifiche esigenze locali la risposta in termini di servizi, tenendo conto dunque della varietà delle preferenze. Il secondo vantaggio atteso attiene all'efficienza tecnica o efficienza in termini di costi di produzione: la competizione che si viene a creare tra i diversi governi locali per attrarre nuovi residenti e nuove imprese si ritiene che stimoli l'innovazione e la ricerca di modalità organizzative più efficienti. Il terzo vantaggio atteso fa riferimento al fatto che la maggiore prossimità tra governanti e governati dovrebbe consentire ai cittadini un maggior potere di controllo e di sanzione nei confronti dei propri rappresentanti. Infine, dal miglioramento complessivo di efficienza ed efficacia dei servizi pubblici locali ci si attende un effetto positivo sulla crescita economica.

Il decentramento, tuttavia, può anche comportare dei costi, che derivano non tanto dal decentramento in sé, ma dalle modalità con cui esso viene realizzato e dalle caratteristiche del contesto. Assetti territoriali inadeguati perché di dimensioni troppo ridotte o perché trasversali rispetto ai bacini in cui si manifestano i fenomeni socio-economici costituiscono certamente un aspetto critico del decentramento, che provocano inefficienza tecnica (diseconomie di scala, traboccamento dei benefici) e rischio di concorrenza predatoria tra gli enti e di sottodotazione di servizi. Altre criticità significative sono costituite dall'aspirazione delle disparità territoriali e dalla povertà di risorse finanziarie e di competenze che possono caratterizzare alcune aree, annullandone di fatto le possibilità di intervento; come pure problemi di coordinamento con le politiche fiscali centrali (stabilizzazione economica, equità), di allungamento dei tempi di decisione pubblica, di prevalenza di approcci localistici di difesa dell'esistente (Mullins 2004, OECD 2003).

Dalla teoria economica quindi si ricava l'indicazione generale che un sistema di governo decentrato sia preferibile ad uno accentrato, ma non come tale decentramento debba essere realizzato (quanti livelli istituzionali, con quale dimensione media, titolari di quali funzioni e di quali risorse) affinché i benefici siano superiori ai costi.

Le evidenze empiriche raccolte nelle diverse realtà risultano contraddittorie. Una spiegazione di ciò sta nel fatto che non esiste un'unica dimensione efficiente per tutte le funzioni che l'ente locale è tenuto ad esercitare. Secondo un vecchio schema elaborato da Keating (1995), le dimensioni che dovrebbero essere prese in considerazione in un ragionamento sulla dimensione ottima del governo locale sono almeno quattro: a) l'efficienza economica, cioè la scala della produzione che consente di minimizzare il costo di produzione per il numero più ampio dei servizi pubblici locali, b) la partecipazione democratica, ovvero l'architettura istituzionale in grado di garantire il maggior controllo dei cittadini sui governanti e di imporre a questi ultimi una vera necessità di rendicontazione, c) l'equità distributiva, vale a dire la ripartizione territoriale che consenta la più equa distribuzione di offerta di servizi e di prelievo fiscale, d) la promozione dello sviluppo, nel senso degli assetti territoriali più adeguati a promuovere la crescita economica. E' evidente che le quattro dimensioni citate non solo difficilmente coincidono, ma possono essere ulteriormente articolate al loro interno, dando vita ad un numero molto ampio di soluzioni.

Per reazione alla mancanza di evidenze empiriche certe, il dibattito sulla dimensione ottima degli enti locali si è diviso tra due opposte scuole di pensiero, che tendono però a concentrare l'attenzione su argomenti diversi (Swianiewicz 2002). Le teorie a favore della crescita

dimensionale sottolineano come molti servizi pubblici locali siano sensibili ad economie di scala, come unità locali molto piccole esasperino il problema del traboccamento dei benefici, come solo governi di una certa dimensione riescano a costruire infrastrutture più costose e ad attivare servizi complessi in grado di incidere sullo sviluppo economico, come infine solo governi più grandi lascino davvero più spazio ad una società plurale e possano accedere ad amministratori locali più competenti. Di contro, i sostenitori della piccola dimensione puntano sul concetto di identità e su quello di *public choice*, evidenziando come comunità più piccole favoriscano partecipazione e controllo, anche tramite lo sviluppo di relazioni fiduciarie tra cittadini e rappresentanti, come governi più piccoli consentano l'elaborazione di servizi più rispondenti agli specifici bisogni locali, come la presenza di più enti locali consenta ai cittadini di esercitare il potere di *exit*, di come, infine, le economie di scala possano essere raggiunte con modalità diverse dalla crescita dimensionale (ad esempio, tramite affidamenti esterni della produzione). In alcuni casi si nega addirittura che dall'accorpamento possano derivare risparmi di spesa, perché potrebbero verificarsi delle diseconomie di scala o perché potrebbe manifestarsi una tendenza degli enti più piccoli ad adeguarsi agli standard più elevati di offerta di servizi tipica degli enti più grandi (il cosiddetto "effetto zoo" di Oates).

A parere di chi scrive, tuttavia, se non è facile individuare una dimensione ottima dei governi locali, ci sono sufficienti evidenze empiriche circa i costi connessi ad alcuni assetti vigenti. Il peso dei costi di funzionamento della "macchina amministrativa" sul totale delle risorse disponibili, ad esempio, è certamente un buon indicatore delle difficoltà operative che si incontrano sotto una certa taglia dimensionale. Allo stesso modo, quando i correttivi da apportare all'assetto istituzionale tradizionale sono talmente numerosi da generare un intreccio complesso e poco trasparente di interventi (affidamenti esterni, partecipazioni azionarie, gestioni associate, accordi di varia natura, assegnazione diversificata delle funzioni, ecc.) è evidente che una riforma strutturale non potrebbe che avere esiti positivi.

Il secondo tema da richiamare è quello delle conseguenze del mutamento del quadro normativo che nel contesto italiano interessa ormai da alcuni anni due canali tra loro comunicanti: le riforme istituzionali che hanno spostato il baricentro delle scelte collettive dal governo centrale ai governi locali e le norme di natura finanziaria che hanno invece progressivamente ridotto le risorse disponibili nel tentativo di tenere sotto controllo il debito pubblico. Alcuni osservatori hanno criticamente sottolineato come, sotto l'incalzare della crisi economica, sia di fatto accresciuto il peso del secondo canale e si sia dunque arrivati ad una situazione in cui la riforma degli assetti istituzionali si realizza sotto la guida della "legislazione della crisi" e dunque in maniera necessariamente poco organica e guidata unicamente dalla necessità di tagliare la spesa (Ceriani, Tanda 2011). Ciò rischia di tradursi, inoltre, in una modifica dei rapporti di forza tra il governo centrale e i governi locali che si muove in senso opposto rispetto al processo di decentramento affermato nelle norme a contenuto istituzionale. Infatti, se da un lato il governo centrale ha decentrato molte delle funzioni in origine di sua competenza, dall'altro esso concentra i tagli di spesa sui governi locali, piuttosto che sui suoi apparati (burocratici e politici) e ritaglia una sua compartecipazione a tributi di natura prettamente locale come l'IMU, pur non svolgendo i compiti di perequazione ad esso spettanti (Mangiameli 2012).

Per quanto attiene al presente contributo, è evidente che il principio di buon governo cui facciamo riferimento, che prevede che l'obiettivo fondante delle istituzioni pubbliche sia di massimizzare il benessere dei cittadini, minimizzando la parte delle risorse finanziarie e umane impiegate per il "funzionamento della macchina" nelle due componenti dei costi della burocrazia e della politica, valga per tutti i livelli di governo, da quello centrale a quelli locali e che esso divenga semmai più stringente in una fase di grave crisi economica come quella in

corso. Il governo centrale deve dunque alleggerire il suo costo di funzionamento coerentemente con le funzioni di cui resta titolare e gli enti locali devono riadeguare i propri assetti al fine di diventare più efficienti e più efficaci, poiché la dimensione adeguata serve non solo a ridurre gli sprechi, ma anche ad ampliare le possibilità di esercitare un'azione incisiva.

Terzo e ultimo aspetto è quello relativo agli esercizi di simulazione condotti sul caso toscano. A titolo esemplificativo si sono immaginate tre diverse possibili soluzioni di accorpamento degli attuali comuni in enti di dimensioni medie maggiori e si è provato a stimare il risparmio ottenibile in termini di spesa per il funzionamento degli stessi. Si tratta di assetti istituzionali ipotetici, ma decisamente realistici, nel senso che i primi due, quelli basati sulla maglia dei Sistemi Locali del Lavoro (bacini del pendolarismo quotidiano per motivi di lavoro) e sulla trama delle Zone Socio-Sanitarie (ambiti della programmazione dei relativi servizi) potrebbero legittimamente essere tradotti in una proposta di revisione dei confini comunali in quanto connessi a fenomeni reali, mentre il terzo, relativo agli ambiti ottimali disegnati dalla L.R. 68/2011, è addirittura già previsto in un processo di riforma. Le simulazioni condotte, pur suscettibili di un margine di errore che deve indurre a ragionare sulla scala di grandezza più che sulla quantificazione esatta del risparmio ottenibile, non consentono dubbi sul fatto che, data la situazione di forte frammentazione istituzionale vigente, la crescita dimensionale degli enti non potrebbe che avere esiti positivi.

Tra le tre soluzioni simulate, quella che più delle altre riduce il numero degli enti accrescendone la dimensione media, vale a dire il caso delle Zone Socio-Sanitarie è quella che dà il vantaggio maggiore in termini di risparmio di spesa: 138 milioni in meno rispetto al 2010 in termini di costi di funzionamento della macchina amministrativa e 65 milioni in meno in termini di costi degli organi istituzionali, su un totale complessivo di poco inferiore al milione di euro. Ipotizzando poi che la crescita dimensionale dei comuni renda possibile anche una riduzione del numero dei livelli istituzionali, che passi attraverso l'eliminazione delle province e l'attribuzione delle loro funzioni settoriali ad altri enti, la spesa di funzionamento dell'architettura istituzionale potrebbe ridursi di ulteriori 170 milioni, per un ammontare complessivo di circa 370 milioni di euro. Si tratta di cifre prudenziali che assumono dimensioni di tutto rilievo in una fase di grave crisi economica strutturale come quella presente e che potrebbero ridurre in modo significativo la necessità di apportare tagli all'erogazione dei servizi.

L'esercizio di simulazione ha fornito anche qualche indicazione circa i tempi necessari affinché la riforma ipotizzata entri a regime e produca cioè tutti i suoi frutti: è evidente che la riduzione dei costi della politica avrebbe effetto immediato a partire dal giorno stesso della realizzazione del nuovo assetto istituzionale, mentre quella dei costi amministrativi, legata principalmente alla presenza di personale, richiederebbe tempi un po' più lunghi. Anche in questo caso, però, l'analisi dei dati fornisce elementi per ragionare: i ripetuti blocchi delle assunzioni nel pubblico impiego hanno fatto sì che l'età media degli operatori comunali sia piuttosto elevata, per cui anche con un esercizio prudenziale che ipotizza la totale non riconvertibilità degli addetti al funzionamento degli enti ad altra mansione, non occorrerebbero più di 10 anni dal 2010 per adeguare le piante organiche al nuovo assetto e per realizzare pienamente i risparmi di spesa stimati. Altro vantaggio, che non è stato simulato ma che è ragionevolmente legato alla crescita dimensionale riguarda, infine, i maggiori margini di manovra che si avrebbero nell'assegnazione del personale alle diverse funzioni in caso di ampliamento dei bacini di manodopera cui far riferimento.

Ogni ragionamento sul riassetto del governo locale deve dunque partire dalle particolari condizioni del contesto in cui ci troviamo e che proviamo a riassumere in modo schematico di seguito.

I comuni piccoli costano relativamente molto per produrre servizi poveri, le aree metropolitane frammentate in una molteplicità di governi sono relativamente efficienti per la produzione di servizi tradizionali, ma rischiano di minare la competitività del sistema economico regionale non svolgendo il loro ruolo di luoghi dell'innovazione e dell'offerta di servizi avanzati.

L'assetto descritto, inoltre, risulta in palese contrasto con le scelte localizzative delle famiglie e delle imprese, nonché estremamente ridondante per i progressi avvenuti ormai da tempo nei sistemi di comunicazione e di trasporto. Per di più, esso risulta anche insostenibile dal punto di vista finanziario, perché incompatibile con la necessità di riduzione della spesa pubblica che affligge da tempo i sistemi di welfare maturi e che la crisi ha reso ormai improcrastinabile. Infine, esso rischia di minare le possibilità di rilancio economico una volta passata la fase più acuta della crisi, per le inefficienze che impone al sistema economico e sociale.

Anche se non ci sono evidenze empiriche certe sulla dimensione ottima del governo locale, è ragionevole ritenere che assai difficilmente essa possa scendere sotto la soglia dei 20-30mila abitanti, per cui è evidente che l'attuale assetto presenti ampi margini di miglioramento. Del resto, tutte le riforme e i correttivi promossi negli ultimi decenni e di cui si è cercato di dare conto nelle pagine precedenti confermano che il legislatore, ma gli stessi amministratori locali sono ben consapevoli dei costi che la frammentazione amministrativa impone. Sarebbe quindi bene prendere coscienza del fatto che quando la distanza tra assetto istituzionale e realtà è talmente grande da richiedere continui correttivi, la revisione del primo è certamente la strada meno costosa per tutti i soggetti sociali, per i cittadini che potrebbero avvantaggiarsi di servizi più efficaci e meno costosi, per gli operatori pubblici che si avvantaggerebbero delle maggiori possibilità di specializzazione del lavoro insite in strutture di dimensioni medie maggiori, per gli stessi amministratori locali che amplierebbero le loro opportunità di agire in maniera incisiva sul benessere delle comunità di riferimento. In altri termini, quando le strutture che governano l'organizzazione sociale e i fenomeni reali sono ormai in aperta contraddizione, solo l'innovazione del modello organizzativo può scongiurare ricadute più pesanti dal punto di vista sociale, come quelle connesse alla drastica riduzione delle prestazioni di welfare. E' compito primario dei policy maker di occuparsi anche dell'efficienza e dell'efficacia del modello organizzativo, perché la pubblica amministrazione locale produce una parte rilevante dei beni e servizi necessari al benessere dei cittadini e il mantenimento dello status quo non è una scelta neutra, ma implica una precisa preferenza per una soluzione che va a danno della collettività. Se le amministrazioni locali fossero esposte alla concorrenza come le imprese, esse sarebbero fallite da tempo, perché si ostinano a mantenere processi decisionali inefficienti e un assetto organizzativo in conflitto con l'evoluzione socio-economica. I governi locali non falliscono appunto perché non sono imprese, ma scaricano le loro inefficienze sui cittadini e sulle imprese, con conseguenze collettive importanti.

Occorre infine sgomberare il campo da un equivoco. L'accorpamento degli enti locali e la crescita della dimensione media degli stessi non serve a ridurre i servizi alla popolazione e ad allontanarli dai cittadini, ma semmai si muove in direzione opposta, cercando di alleggerire il costo delle strutture al fine di potenziare le risorse destinate ai servizi. Ciò che si propone di portare ad una scala territoriale più congrua è l'esercizio della responsabilità politica e delle funzioni generali di organizzazione, che non implica l'accorpamento dei punti di erogazione dei servizi che dovranno invece continuare a rispondere a criteri di prossimità alla popolazione più o meno stringenti a seconda dell'intensità con cui è richiesta l'interazione diretta tra erogatore e utente.

Concludendo sembrano emergere due certezze: che l'assetto istituzionale tradizionale ha bisogno di essere riformato e che la difesa dello status quo rischia di produrre conseguenze sociali ben più gravi di quelle connesse all'avvio di un processo di riforma. E' bene ricordare che l'obiettivo di un buon governo locale è di minimizzare i costi connessi al suo funzionamento per massimizzare le risorse investite nei servizi alla popolazione e alle imprese.

Bibliografia

- Agnoletti C., (2012), Ricostruzione delle ipotesi quantitative di crescita indicate dai piani strutturali e dai regolamenti urbanistici, IRPET, Firenze.
- ANCI-Dip. Funzione Pubblica (2007), *Rapporto sullo stato del processo di esternalizzazione delle funzioni e dei servizi dei Comuni*, <http://www.anci.it>.
- Baldersheim H., Rose L. E., (2010), *Territorial choice. The politics of boundaries and borders*, Palgrave MacMillan, Londra.
- Benassi F., Bottai M., Giuliani G., (2009), “Migrazioni e processi di urbanizzazione in Italia. Spunti interpretativi in un’ottica biografica”, in Macchi M. J. (a cura di), *Geografie del popolamento: metodi, casi e teorie*, Edizioni dell’Università di Siena, Siena, pp. 71-78.
- 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., (2010), *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.
- Caselli R. (2010), “Rendita, posizioni dominanti, inefficienza: quali effetti sullo sviluppo regionale”, in AA.VV., *Toscana 2030. La crescita economica fra rendita e produttività*, IRPET, Firenze.
- Chelli F., Helle F., Merlini A., (2009), “Un’analisi critica dei sistemi locali del lavoro individuati dall’ISTAT”, *Economia Marche*, n. 1.
- Citroni G., Lippi A., Profeti S., (2012), *Le società partecipate dei comuni strumento e arena del governo locale*, Rubbettino Università, Soveria Mannelli.
- 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.
- Coppola G., Mazzotta F., (2005), “I sistemi locali del lavoro in Italia: aspetti teorici ed empirici”, Università degli studi di Salerno - Centro economia del lavoro e politica economica, *Quaderni di ricerca*, n. 2.
- Council of Europe EUROPE (1995), “The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation”, *Local and Regional Authorities in Europe*, n. 56.
- Casini Benvenuti S., Maltinti G. (2012), *Il futuro della Toscana tra inerzia e cambiamento*, Donzelli, Roma.
- Ceriani A., Tanda A. M., (2011), “Le misure di stabilizzazione finanziaria e gli effetti sui processi di riforma istituzionale in atto”, in AA.VV., *La finanza territoriale in Italia. Rapporto 2011*, Franco Angeli, Milano.
- Commissione sul livellamento retributivo Italia - Europa (2012), *Rapporto finale*, <http://www.funzionepubblica.gov.it/>.
- European Committee on local and regional democracy (2007), *Local authority competence in Europe*, <http://www.coe.int>.
- Fabbrini A. et al. (2008), “La finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome”, *Economia pubblica*, n. 5-6.
- 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.
- Fiorillo F., (2011), “A model on interests representation and accountability in small local governments”, *Quaderni di ricerca*, n. 356, Università di Ancona.
- ISTAT (2011), *L’Italia in 150 anni. Sommario di statistiche storiche 1861-2010*, <http://www.istat.it>.
- Iommi S., (2009), “Efficienza dei servizi e ambiti di offerta ottimali”, in Lattarulo P. (a cura di), *Buone pratiche nelle imprese, nei servizi pubblici, nella società. Casi di studio per la Toscana*, IRPET-Regione Toscana.
- Iommi S., (2011a), *Dimensione comunale e offerta dei servizi. Il caso di Figline e Incisa in Valdarno*, IRPET, Firenze.
- Iommi S., (2011b), “La revisione dei confini e delle funzioni degli enti locali: alla ricerca di criteri scientifici in un dibattito tutto politico”, *EyesReg*, vol. 1, n. 4 - Novembre.

- Iommi S., (2012a), “La Toscana: una lunga esperienza nella cooperazione intercomunale”, in AA.VV. (a cura di), *La finanzia territoriale in Italia. Rapporto 2012*, Franco Angeli, Milano.
- Iommi S., (2012b), “Il decreto “salva Italia” e il destino delle province. Meglio iniziare dalla revisione dei confini comunali”, *EyesReg*, vol. 2, n. 2 - Marzo.
- Iommi S., (2012c), “Numerosità e dimensione degli enti locali ed offerta dei servizi pubblici”, in IRPET, *Il governo locale in Toscana. Identikit 2011*, Studi per il Consiglio n. 8.
- Iommi S., (2012d), *Sviluppo urbano e governo locale nell'area fiorentina*, IRPET, Firenze.
- Iommi S., Lattarulo P. (2011), *Moving from the central city: features, destinations, causes and consequences of city dwellers' flight*, Paper presentato al Congresso ERSAs, Barcellona 30 agosto-3 settembre.
- ISTAT, (2011), *Annuario statistico 2010*, <http://www.ISTAT.it>.
- Keating M., (1995), “Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice”, in Judge D., Stoker G., Wolman H. (a cura di), *Theories of Urban Politics*, Sage, Londra.
- Lattarulo P., (2010), “Dotazione infrastrutturale e investimenti pubblici”, in AA.VV., *Toscana 2030. La crescita economica fra rendita e produttività*, IRPET, Firenze.
- Mangiameli S., (2012), “I profili istituzionali della legislazione della crisi, con particolare riferimento alle autonomie territoriali”, in AA.VV. (a cura di), *La finanzia territoriale in Italia. Rapporto 2012*, Franco Angeli, Milano.
- Mullins D. R., (2004), *Accountability and coordination in a decentralized context: institutional, fiscal and governance issues*, <http://www.worldbank.org>.
- OECD, (2003), “Fiscal relations across levels of government”, *Economic Outlook*, 74, <http://www.oecd.org>.
- OECD, (2006), *The efficiency of sub-central spending*, Meeting of OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, <http://www.oecd.org>.
- Palermo F., et al. (2012), “Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale”, *Istituzioni del federalismo*, n. 1.
- Purdam K., John P., Greasley S.T., Norman P., (2008), “How many elected representatives does local government need? A review of the evidence from Europe”, *CCSR working paper*, n. 6.
- Swianiewicz P., (2002), “Size of local government: international context and theoretical framework”, in Swianiewicz P., (a cura di), *Consolidation or fragmentation? The size of local government in Central and Eastern Europe*, Open Society Institute, Budapest.
- UPI (2012), *I costi della politica*. Rielaborazioni UPI su dati Siope e ISTAT 2010, <http://www.upi.it>.
- Wollmann H., (2011), “Riforme istituzionali del governo locale in alcuni paesi europei. Convergenza o divergenza?”, *Quaderni della Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2010/2011.