

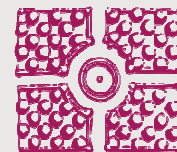


AISRe

XXXVI Conferenza Scientifica annuale

Arcavacata di Rende (CS)

14-16 settembre 2015



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

**I COSTI EVITABILI DELLA
FRAMMENTAZIONE DEL
GOVERNO LOCALE IN ITALIA**

Una stima sui bilanci comunali

Sabrina IOMMI

Donatella MARINARI

Il problema della dimensione ottima: *literature review*

ECONOMIA PUBBLICA (federalismo fiscale)

PRO DECENTRAMENTO: **eterogeneità delle preferenze** e mobilità territoriale dei fattori (Tiebout, 1956), potere di **voice/exit** (Hirschmann, 1970), possibilità di confronto e **concorrenza** (*yardstick competition*), necessità di **limitazione del potere** (Buchanan e Tullock, 1958), **costi di transazione** elevati nei governi di grandi dimensioni (Coase, 1937)

CONTRO DECENTRAMENTO: problemi di **diseconomie di scala** e di **esternalità** (Oates, 1972) (ma difficoltà a trovare un'unica dimensione ottima negli enti "plurifunzionali"), duplicazione delle funzioni generali e mancata attivazione di quelle specializzate (eccesso di **costi fissi amministrativi**; problema delle **indivisibilità**), fenomeni di **concorrenza al ribasso** o "*race to the bottom*", **problema dell'adeguatezza tra risorse (economiche e umane) e competenze**, scarso **potere negoziale**

ECONOMIA ISTITUZIONALE

La struttura istituzionale di un territorio, al pari dei tradizionali fattori di produzione (capitale, lavoro e tecnologia), influenza la performance economica (Williamson, 1975; North, 1990; Acemoglu e Robinson, 2006; Charron, Dijkstra e Lapuente, 2013; Rodriguez-Pose, 2013); in particolare **la PA modifica la redditività degli investimenti** in tre modi: assicura il controllo del territorio, concede autorizzazioni, fornisce servizi; l'eccesso di frammentazione riduce la crescita (OECD, 2014)

ECONOMIA REGIONALE

Problema della **coerenza tra partizioni amministrative e funzionali** (evoluzione dei fenomeni socio-economici e delle tecnologie di trasporto) (Calafati, 2009; Casini Benvenuti e Maltinti, 2012; Iommi, 2013)

ALTRE SCIENZE SOCIALI

Problema della **rappresentanza** e delle **identità locali** (Baldersheim e Rose, 2010)



Il problema della dimensione ottima: *empirical evidence*

ESISTONO NUMEROSI STUDI SUL TEMA, CHE PORTANO EVIDENZE EMPIRICHE CONTRASTANTI, IN QUANTO IL RISULTATO FINALE DIPENDE DALLA DIMENSIONE DEGLI EFFETTI OPPOSTI IN SPECIFICI CONTESTI.

Tra i lavori più recenti si ricordano:

- sulle **aree metropolitane**: la frammentazione riduce le esternalità positive connesse alle economie di agglomerazione e, dunque, la produttività (Ahrend et al. 2014) (a parità di popolazione, un indice di frammentazione doppio riduce del 6% la produttività); la frammentazione riduce gli investimenti in infrastrutture di trasporti e la razionalità della pianificazione territoriale, abbassando così l'attrattività dell'area (OECD, 2014);
- sui **piccoli comuni**: enti troppo piccoli hanno problemi di *capacity gap* (limitate capacità fiscali e ridotti *skills* degli operatori) (Charbit, 2011);
- sulle **aree urbane e rurali**: la frammentazione ha un impatto negativo sulla crescita, tale impatto aumenta al diminuire dell'indice di ruralità (Bartolini, 2015);
- sulle **modalità di aggregazione** (soluzioni di *up-scaling* vs soluzioni di *trans-scaling*) (altre soluzioni: diversificazione delle competenze, separazione della funzione di rappresentanza da quella di "*tax and spend*"): le fusioni riducono i costi di transazione e coordinamento e consentono processi decisionali più efficienti e trasparenti (Fraschini e Osculati 2006; OECD, 2006; Bosch e Solé-Ollé 2011 Dafflon e Madiès, 2011); le fusioni riducono i costi amministrativi, quelle volontarie hanno effetti minori di quelle obbligatorie (Blesse e Baskaran, 2012)

I motivi più frequenti per la riduzione della frammentazione sono: scarsità di risorse, inefficacia delle politiche per scarsa corrispondenza dei confini reali a quelli amministrativi, attuazione di politiche di decentramento.



L'approccio utilizzato nel *paper*

Poiché la dimensione dei governi locali deve rispondere a una pluralità di obiettivi (efficienza, efficacia e rappresentanza), per una pluralità di funzioni, nel *paper* si è deciso di “rovesciare” l' approccio tradizionale al problema della dimensione ottima:

- LA PRINCIPALE RAGIONE PER RIDURRE LA FRAMMENTAZIONE AMMINISTRATIVA È CHE ESSA NON CORRISPONDE PIÙ AI FENOMENI REALI, CAUSANDO DEFICIT DI EFFICIENZA (ECESSO DI COSTI FISSI) E DI EFFICACIA (*WELFARE* LOCALE RIDOTTO E POCO INNOVATIVO);
- DI CONSEGUENZA, SI ASSUME LA MAPPA DEI SISTEMI LOCALI DEL LAVORO (ISTAT) COME MIGLIORE *PROXY* DEL FUNZIONAMENTO REALE DEI FENOMENI SOCIO-ECONOMICI (CONTENGONO I MOVIMENTI QUOTIDIANI REALI DELLA POPOLAZIONE);
- SI ASSUMONO LA SPESA CORRENTE COMUNALE (CCCB) PER LE FUNZIONI GENERALI DI AMMINISTRAZIONE E QUELLA PER GLI ORGANI ISTITUZIONALI COME MISURA DEI COSTI FISSI DI FUNZIONAMENTO DEGLI ENTI; LE DUE VOCI VENGONO DISAGGREGATE PERCHÉ HANNO COMPORTAMENTI DIFFERENTI;
- SI SIMULA IL RISPARMIO OTTENIBILE CON LA NUOVA MAGLIA TERRITORIALE, OVVERO I COSTI EVITABILI RENDENDO DI NUOVO COERENTI LA PARTIZIONE AMMINISTRATIVA E LE COMUNITÀ “REALI”



Le caratteristiche delle voci di spesa

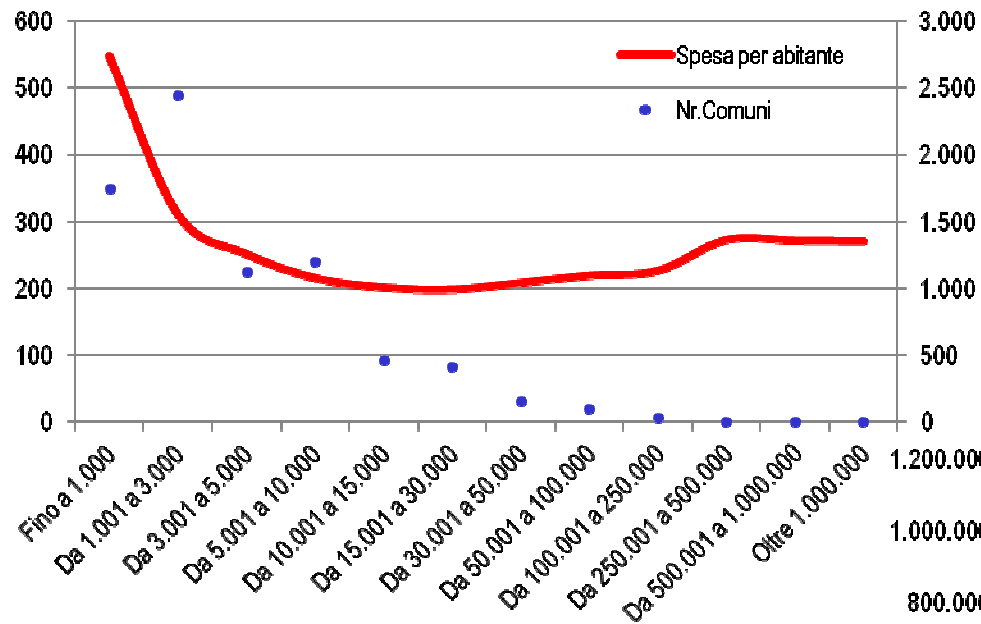
LE FUNZIONI DI SPESA PRESCELTE PRESENTANO I SEGUENTI VANTAGGI:

- ✓ sono adatte a rappresentare per i governi locali quelli che nell'economia industriale vengono chiamati i **costi fissi di funzionamento** delle singole unità produttive;
- ✓ sono molto sensibili alla numerosità e alla dimensione delle “unità produttive”, consentendo di mettere in evidenza il funzionamento delle **economie di scala**;
- ✓ sono voci di spesa che **pesano in maniera rilevante sui bilanci** degli enti (30,6% del totale, Italia 2010) e che vengono tenute sotto stretta osservazione nelle analisi di efficienza ed efficacia, perché **competono con i servizi alle imprese e alla popolazione per l'allocazione delle risorse** disponibili (Kalset e Rattso, 1995 e 1998; Andrews e Boyne, 2009);
- ✓ rappresentano, inoltre, un **ambito di attività sufficientemente omogeneo** da poter consentire confronti tra i diversi enti anche in assenza di un vero e proprio indicatore di *output* (livello del servizio) come confermato anche dalle rilevazioni empiriche svolte dal Ministero dell'Economia e Finanza;
- ✓ si tratta, infine, di **voci di spesa tendenzialmente rigide**, in quanto costituite in gran parte da costi di personale (51% in media sui comuni italiani al 2010), per cui anche l'analisi condotta sul dato relativo ad un solo anno di bilancio non risulta particolarmente distortente.



La distribuzione delle voci di spesa nei CCCB

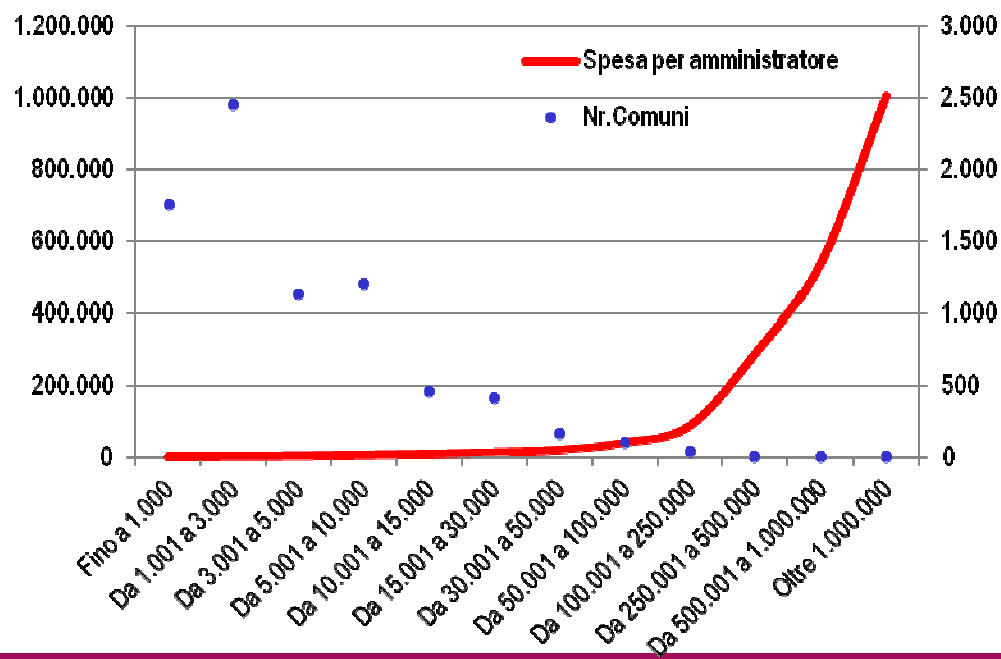
ITALIA. SPESA PER FUNZIONI GENERALI. 2010



La spesa per funzioni generali è particolarmente elevata per i comuni sotto a 10mila abitanti

La spesa per amministratore cresce al crescere delle dimensioni, soprattutto a causa delle voci diverse dalle indennità ("personale" e "altre spese")

ITALIA. SPESA PER ORGANI ISTITUZIONALI. 2010



La stima delle funzioni di spesa

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

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

Il metodo seguito per la stima della funzione di spesa si inserisce nella letteratura sul calcolo dei fabbisogni standard (o costo standard) degli enti locali, noto anche come **Regression Based Cost Approach** (RCA) (Kim e Lotz, 2008) (Sose, 2013) (Rizzo e Ferraresi, 2010).

LE DETERMINANTI DELLA SPESA SONO RICONDUCIBILI A CINQUE CATEGORIE CONCETTUALI:

- il **livello della domanda** (popolazione residente e sua composizione per età, pendolari in ingresso, attrattività turistica, trend demografico e volume delle iscrizioni e cancellazioni anagrafiche);
- le **condizioni strutturali dell'offerta** (superficie territoriale, livello altimetrico, rischio frana, perifericità, grado di dispersione territoriale della popolazione);
- la **presenza di economie e diseconomie di scala e di funzione** (per i comuni fino a 10mila abitanti e per quelli fra 50mila e 500mila si usa la pop^2 , per quelli superiori a 500mila la pop^3 , per i comuni capoluogo si introduce una *dummy*);
- la **dotazione finanziaria** (reddito medio ai fini IRPEF, valori immobiliari, *dummy* per le Regioni a Statuto Speciale);
- la **funzione occupazionale del settore pubblico** (peso degli addetti al settore pubblico sul totale degli extra-agricoli, rigidità strutturale della spesa comunale, peso della spesa per funzioni generali su totale, *dummy* per il Sud-Italia, Lazio incluso)



I risultati delle stime

V. DIP.: spesa per ab. Funz. Gen.	COEFF. STD.	SIGNIF.
Livello di domanda		
POPOLAZIONE	-0,927	***
PENDOLARI IN INGRESSO	0,166	***
POSTI LETTO TURISTICI	0,079	***
ADDETTI TURISMO	0,066	***
VAR. POPOLAZIONE 2001-11	0,057	***
Condizioni di offerta		
SUPERFICIE	0,154	***
PERIFERICITA'	0,051	***
Economie e diseconomie		
PICCOLO COMUNE (<10mila)	-0,148	***
MEDIO COMUNE (>50mila)	0,101	***
GRANDE COMUNE (>500mila)	0,044	***
CAPOLUOGO	0,046	***
Dotazione finanziaria		
REDDITO pc	0,029	**
VALORI IMMOBILIARI mq	0,110	***
REGIONE STATUTO SPECIALE	0,275	***
Ruolo settore pubblico		
ADDETTI SETTORE PUBBLICO	0,079	***
RIGIDITA' SPESA	0,112	***
PESO REG. FUNZIONI GENERALI	0,059	***
SUD ITALIA	0,076	***
R² corretto	74,5%	
Nr. osservazioni	7.247	

V. DIP.: spesa per amm. Org. Ist.	COEFF. STD.	SIGNIF.
Livello di domanda		
POPOLAZIONE	0,500	***
POSTI LETTO TURISTICI	0,064	***
Economie e diseconomie		
PICCOLO COMUNE (<10mila)	-0,091	***
MEDIO COMUNE (>50mila)	0,066	***
GRANDE COMUNE (>500mila)	0,018	*
CAPOLUOGO	0,044	**
Dotazione finanziaria		
VALORI IMMOBILIARI mq	0,164	***
REGIONE STATUTO SPECIALE	0,209	***
Ruolo settore pubblico		
RIGIDITA' SPESA	0,075	***
PESO REG. FUNZIONI GENERALI	0,042	**
SUD ITALIA	0,141	***
R² corretto	56,9%	
Nr. osservazioni	6.003	

Significatività: * p<10%, ** p<5%, ***p<1%



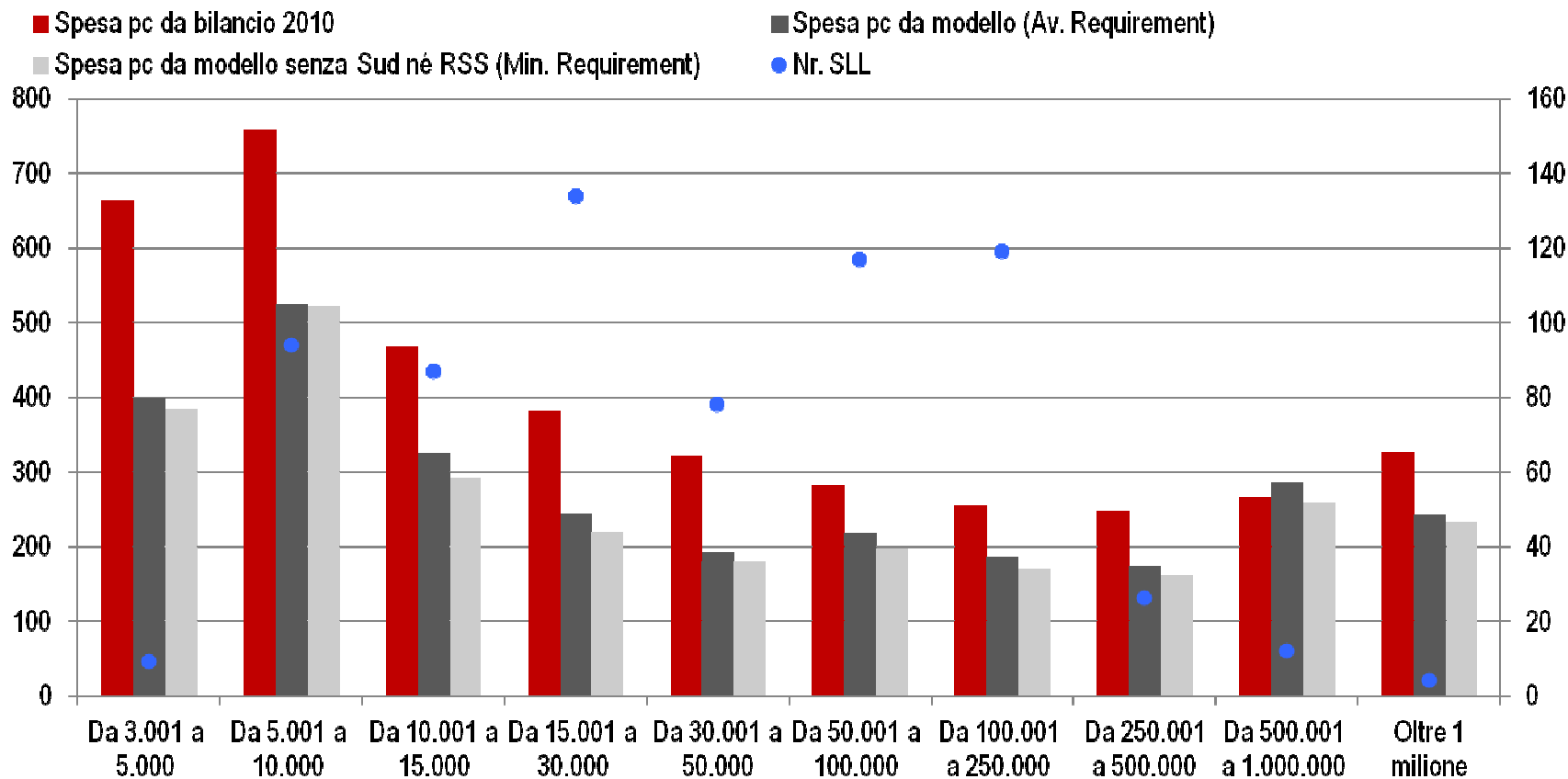
AISRE

Arcavacata di Rende, 12-14 settembre 2015

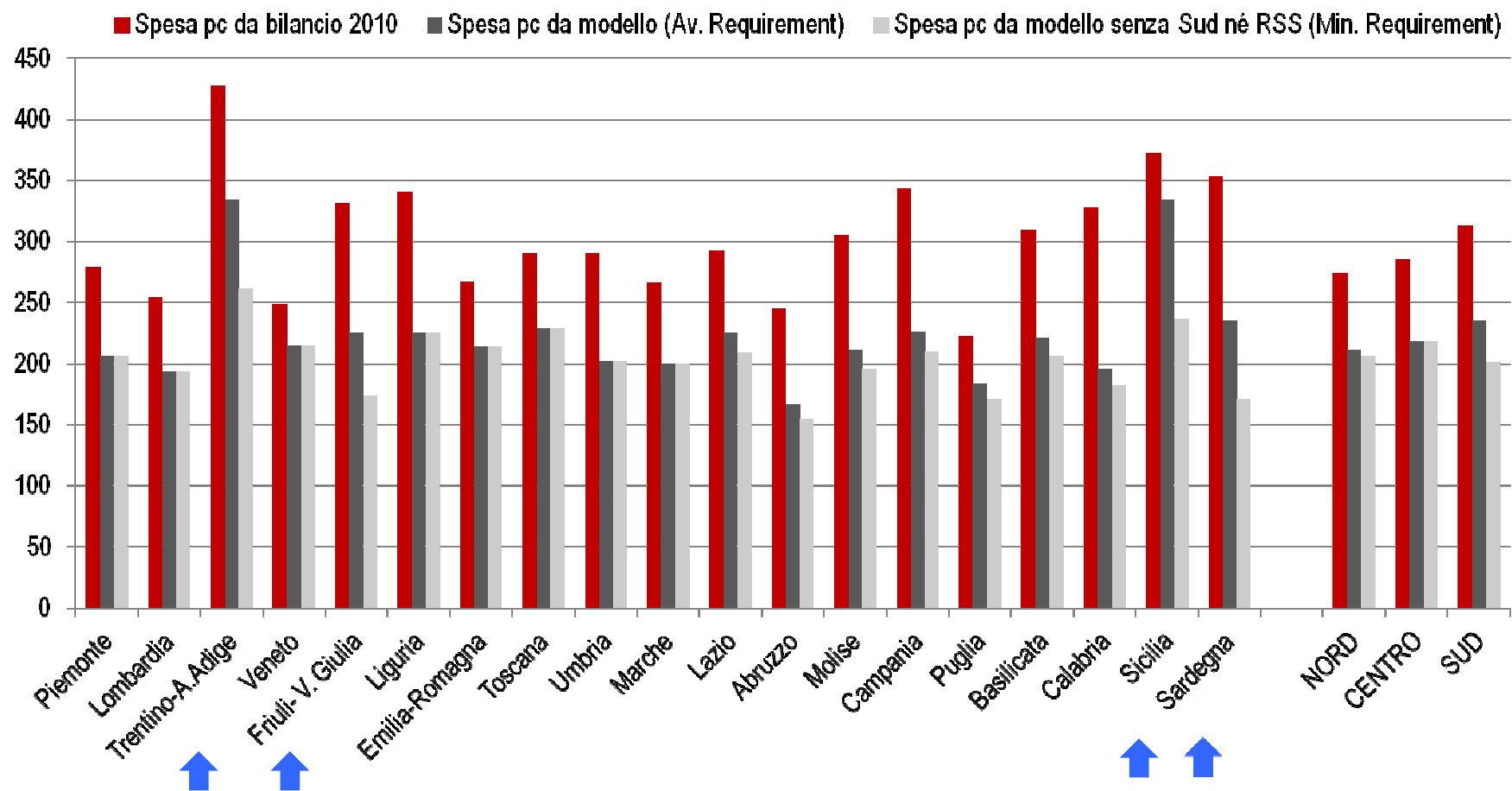


IRPET

I risultati delle simulazioni per classe dimensionale SLL



I risultati delle simulazioni per regione



Conclusioni

- ✓ L'eccesso di frammentazione territoriale comporta **costi evitabili a carico della collettività**, in termini sia di **fabbisogno complessivo di risorse pubbliche**, che di **allocazione funzionale delle stesse** (costi di funzionamento degli enti vs costi dei servizi locali)
- ✓ La spesa amministrativa è distinta in due componenti, che hanno comportamenti diversi: spesa per **funzioni generali di amministrazione** e spesa per **organi istituzionali**;
- ✓ Lo studio non si limita a dimostrare l'esistenza di economie di scala nei due ambiti di funzioni (**stima di due funzioni di spesa**), ma procede alla **simulazione** dei risparmi ottenibili con l'adozione di un assetto istituzionale meno frammentato, che riproduce il comportamento "reale" delle comunità locali (SLL).
- ✓ La simulazione viene effettuata applicando due diversi criteri: **average requirement** (l'unica caratteristica che viene cambiata è la dimensione degli enti) e **minimum requirement** (l'effetto di tutte le componenti non strutturali della spesa è annullato-RSS e Sud-).
- ✓ Il risparmio ottenibile è di tutto rilievo: **4,2 miliardi di euro (-24%)** nel caso dell'*average requirement*, e **5,2 miliardi (-30%)** nel caso del *minimum requirement*, a carico soprattutto della spesa per funzioni generali (quella per organi istituzionali incide meno).
- ✓ La **riconciliazione di confini amministrativi e funzionali** consente dunque la **riduzione del fabbisogno** e la **riallocazione delle risorse** verso i servizi di *welfare* locale, con effetti positivi attesi anche sull'attrattività e lo sviluppo futuro dei territori.

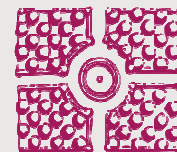


AISRe

XXXVI Conferenza Scientifica annuale

Arcavacata di Rende (CS)

14-16 settembre 2015



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

**I COSTI EVITABILI DELLA
FRAMMENTAZIONE DEL
GOVERNO LOCALE IN ITALIA.**

Una stima sui bilanci comunali

sabrina.iommi@irpet.it

donatella.marinari@irpet.it