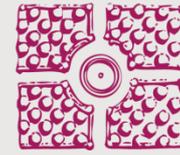


**Siep**

**XXVII Annual Congress of the Italian  
Society of Public Economics**

*Ferrara*

*24-25 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 **voce/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

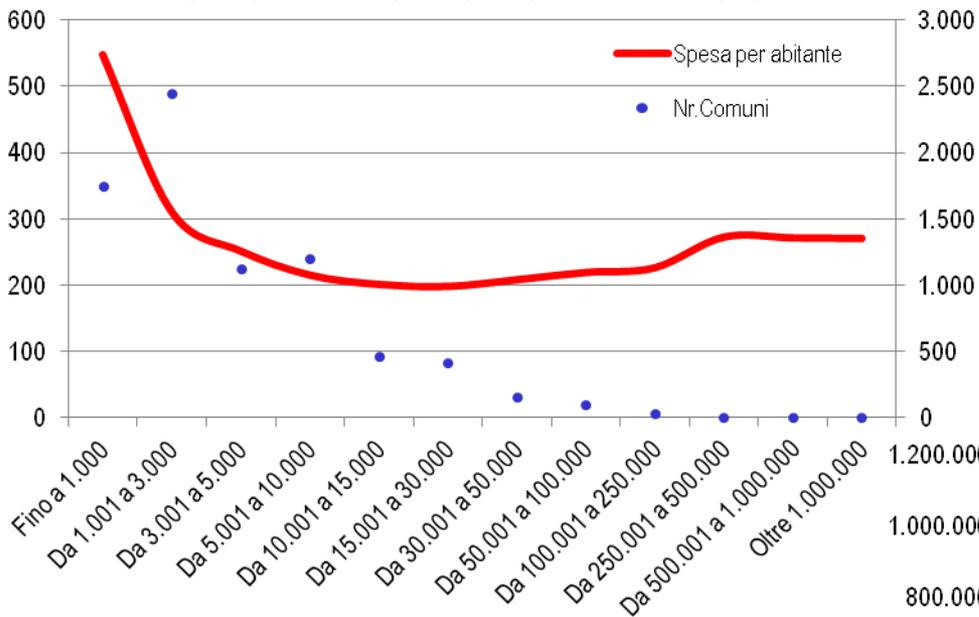
---

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 distorto.

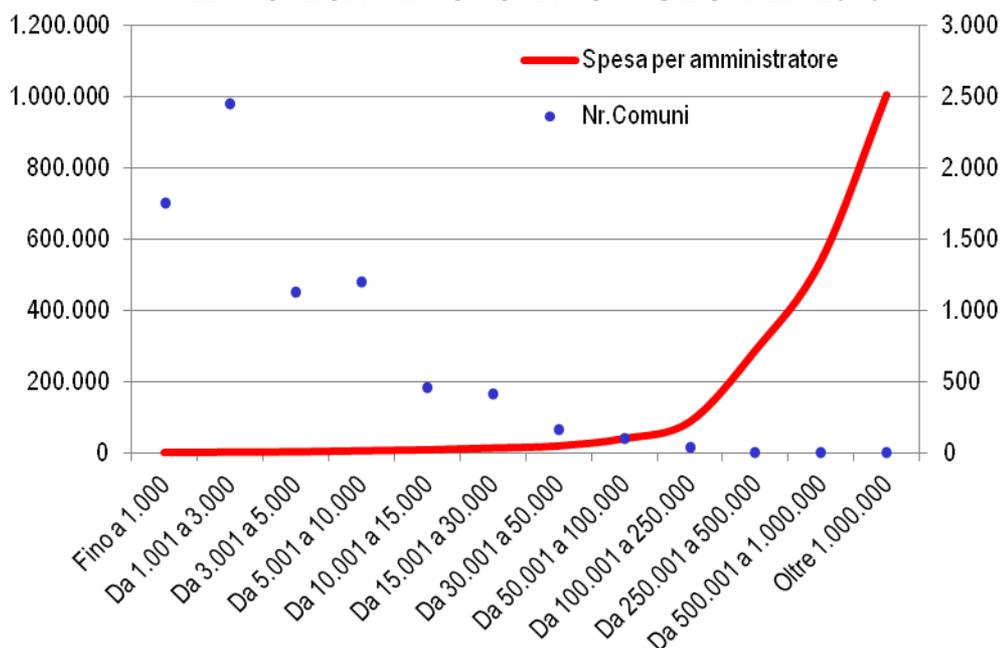
# La distribuzione delle voci di spesa nei CCCB

ITALIA. SPESA PER FUNZIONI GENERALI. 2010



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

ITALIA. SPESA PER ORGANI ISTITUZIONALI. 2010



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

# 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 ***

**R<sup>2</sup> 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

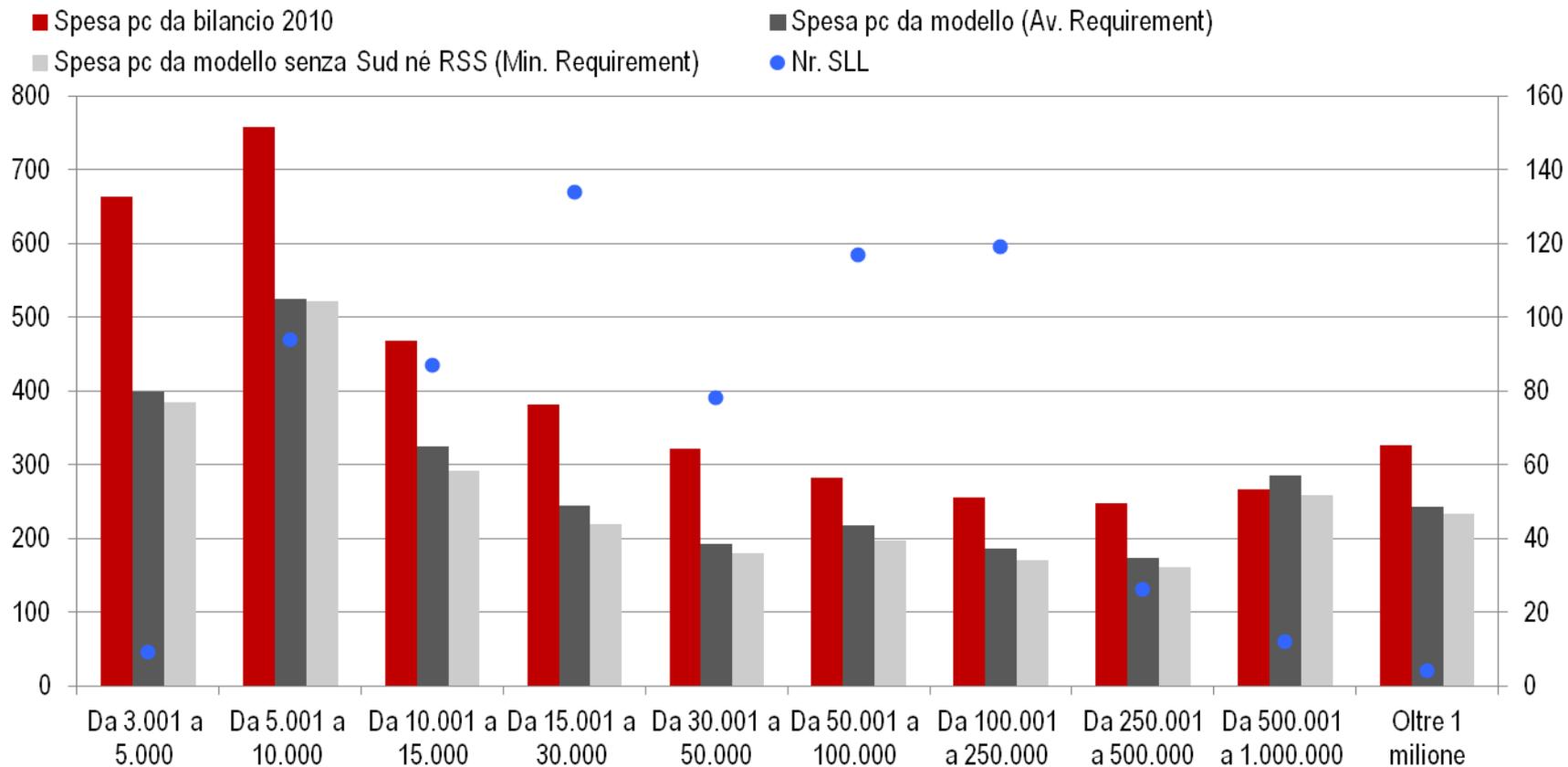
RIGIDITA' SPESA		0,075 ***
PESO REG. FUNZIONI GENERALI		0,042 **
SUD ITALIA	➔	0,141 ***

**R<sup>2</sup> corretto** 56,9%

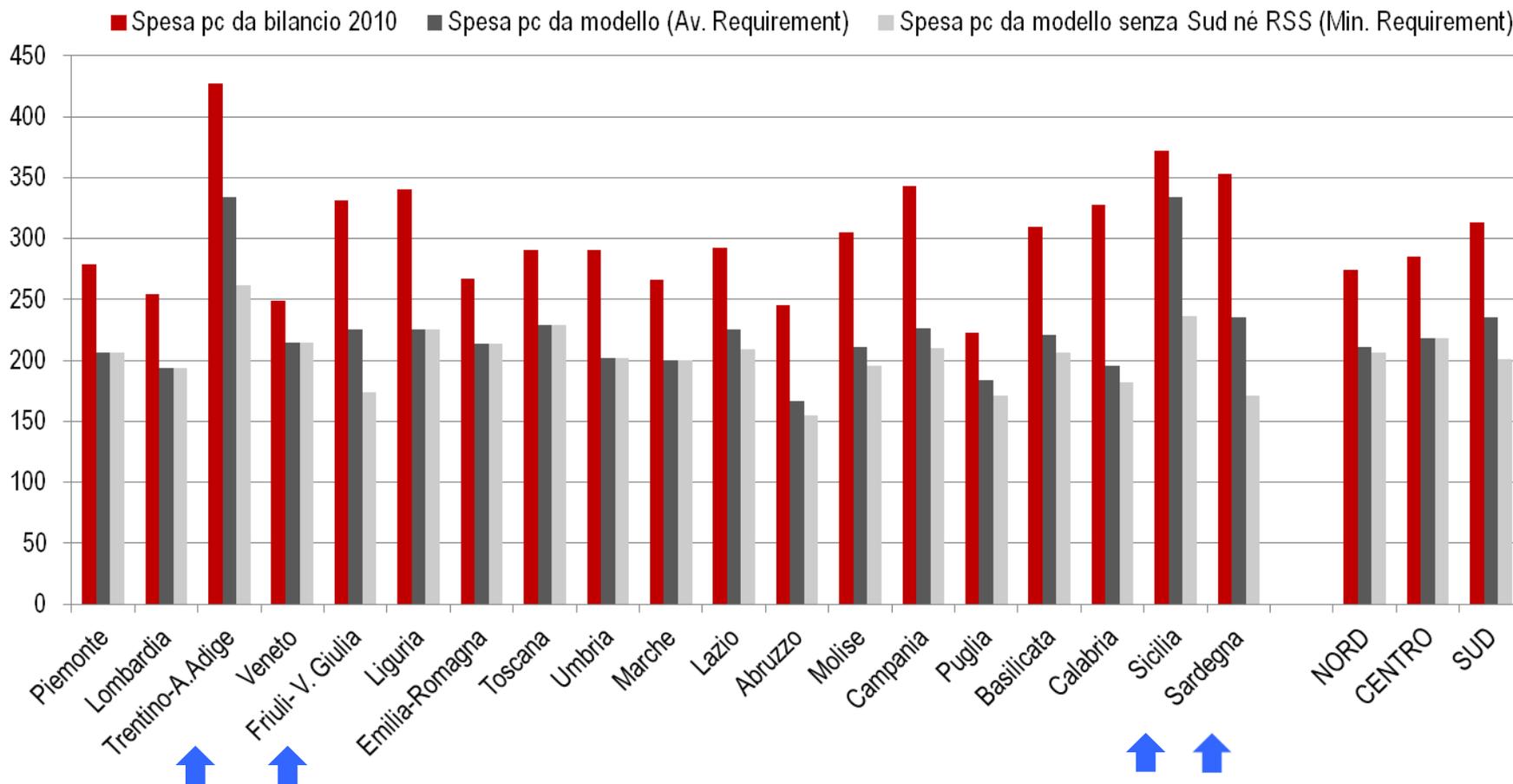
**Nr. osservazioni** 6.003

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

# I risultati delle simulazioni per classe dimensionale SLL



# I risultati delle simulazioni per regione



# Conclusioni

---

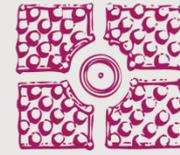
- ✓ L'eccesso di frammentazione territoriale comporta **costi evitabili a carico della collettività**, in termini sia di **fabbisogno complessivo di risorse pubbliche**, che di **allocazione funzionale delle stesse** (costi di funzionamento degli enti vs costi dei servizi locali)
- ✓ La spesa amministrativa 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.

**Siep**

**XXVII Annual Congress of the Italian  
Society of Public Economics**

*Ferrara*

*24-25 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*