



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

IL RIORDINO TERRITORIALE: EVIDENZE EMPIRICHE E STRUMENTI

Sabrina IOMMI

GENOVA, 10 DICEMBRE 2015

PARTIAMO DALLE EVIDENZE EMPIRICHE: A CHE PUNTO SIAMO?

L'IPERFRAMMENTAZIONE: UN PROBLEMA ANTICO

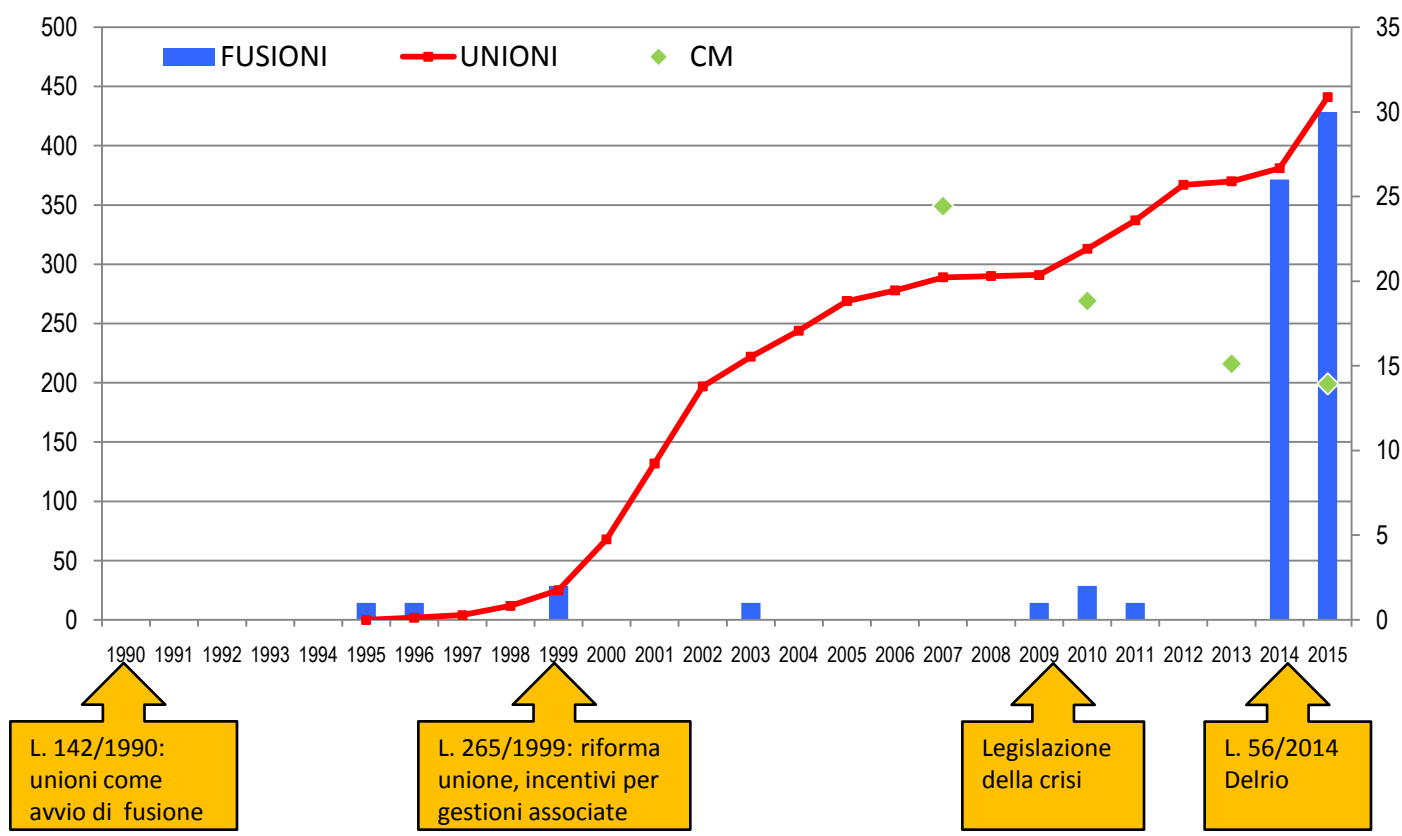
L'IPERFRAMMENTAZIONE COMUNALE È UN PROBLEMA STORICO DELL'ASSETTO ITALIANO, INASPRITO DAI PROCESSI DI DECENTRAMENTO DELLE COMPETENZE.

IN BREVE:

- **1970**, ESORDIO DELLE REGIONI: STUDI SULLE ASSOCIAZIONI INTERCOMUNALI, ISTITUZIONE **COMUNITÀ MONTANE**;
- **1978**, NASCITA DEL **SISTEMA SANITARIO NAZIONALE**: DELIMITAZIONE DEI **BACINI SOCIO-SANITARI LOCALI**;
- **L.142/90 RIORDINO ENTI LOCALI**: VENGONO INTRODOTTI GLI STRUMENTI DI CUI OGGI SI CONTINUA A PARLARE (**UNIONI** COME PONTE VERSO LE **FUSIONI**, LE **CITTÀ METROPOLITANE** PER IL GOVERNO STRATEGICO DELLE AREE FORTEMENTE URBANIZZATE);
- **ANNI '90**, LEGGI **BASSANINI**, LEGGI DI RIORDINO DI SETTORI A RILEVANZA INDUSTRIALE, POLITICHE DI **OUTSOURCING** DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI;
- **L.265/1999** E **T.U. 267/2000 RIORDINO ENTI LOCALI** : L'UNIONE DIVENTA STRUMENTO MERAMENTE COOPERATIVO, SI APRE LA STAGIONE DEGLI **INCENTIVI NAZIONALI E REGIONALI** ALLE FORME ASSOCIATIVE;
- **L.Cost.3/2001** RIFORMA DEL TITOLO V, **L.42/2009** FEDERALISMO FISCALE: ULTERIORI SPINTE AL DECENTRAMENTO;
- DALLA **LEGISLAZIONE DELLA CRISI ALLA DELRIO** (L.244/2007; D. L. 78/2010; D. L. 98/2011; D. L. 138/2011; D. L. 201/2011; D. L. 95/2012; L. 56/2014): LA SPINTA DALL'ALTO ALLA COOPERAZIONE PER IL CONTENIMENTO DELLA SPESA PUBBLICA.

L'EVOLUZIONE DELLE FORME ASSOCIATIVE: UN FENOMENO IN CRESCITA?

ANNO	FUSIONI	UNIONI
1995	1	0
1996	1	2
1997		4
1998		12
1999	2	25
2000		68
2001		132
2002		197
2003	1	222
2004		244
2005		269
2006		278
2007		289
2008		290
2009	1	291
2010	2	313
2011	1	337
2012		367
2013		370
2014	26	381
2015*	30	441



Fonte: Ministero interno e Anci
 * 7 nel 2015 e 23 attive dal 2016

LE UNIONI SONO MOLTO MUTEVOLI NELLA COMPOSIZIONE E NELLE FUNZIONI SVOLTE, IN RELAZIONE AGLI INCENTIVI DI VOLTA IN VOLTA EROGATI, UNA PARTE SONO MERA SOSTITUZIONE DELLE COMUNITÀ MONTANE

UN ASSOCIAZIONISMO ANCORA FORTEMENTE INSUFFICIENTE

ANNO	N. Certificati CC delle Unioni
2005	223
2006	238
2007	242
2008	251
2009	266
2010	236
2011	236
2012	230

FONTE: Arachi et al., 2015 su dati Ministero Interni

UNITA' AMMINISTRATIVE (comp.% spesa)	2007	2012
Regioni e province autonome	68,41	69,92
Province	4,33	3,66
Comuni	25,74	25,55
Comunità montane	0,58	0,35
Unioni di comuni	0,11	0,31
Altri	0,81	0,21
TOTALE	100	100

FONTE: Arachi et al., 2015 su dati Istat

Classe Demografica	Nr. Comuni nati da fusione 2014
Fino a 1.000	2
Da 1.000 a 5.000	7
Da 5.000 a 10.000	10
Da 10.000 a 20.000	5
Da 20.000 a 30.000	2
Totale	26

Fonte: dati Istat 2011

FUSIONI:

il numero di fusioni è aumentato in modo sensibile (26 nel 2014, per 62 comuni interessati), ma i casi restano pochi e la dimensione di arrivo modesta.

UNIONI:

- sebbene il nr. di unioni e di enti aderenti sia molto cresciuto, esse in parte sostituiscono le CM e, inoltre, interessano il 24% dei comuni e il 14% della popolazione (2014),
- il loro peso effettivo sulla spesa pubblica locale resta modesto,
- le entrate derivano quasi esclusivamente da trasferimenti da altri enti;
- le risorse sono molto assorbite da funzioni amministrative;
- fra i servizi erogati, l'ordine di importanza è: territorio, polizia locale, istruzione, sociale, cultura

A 25 ANNI DALLA L.142/90 OCCORRE CHIEDERSI QUANTE RISORSE SONO STATE INVESTITE E QUALI (SCARSI) RISULTATI SI SONO OTTENUTI

LE PRIME EVIDENZE EMPIRICHE CONFERMANO LA SUPERIORITÀ DELLE FUSIONI

Da un'analisi sperimentale dei dati delle **UNIONI DI COMUNI** emerge che:

1. i **volumi di risparmio sono di dimensioni contenute e tali da non incidere in maniera significativa sui saldi del comparto.**
2. questo **metodo di razionalizzazione della spesa** appare **poco efficace**, a causa **dell'alto livello di rigidità delle organizzazioni esistenti**. Peraltro sembra rilevarsi una qualche difficoltà nel trasmettere alle Unioni le politiche di contenimento della spesa che vincolano i Comuni: ciò si ricava dalla costante crescita della spesa osservata.
3. Tali risultati - che andranno verificati con ulteriori e più estese analisi - inducono a **ritenere più funzionale**, per conseguire effettivi **risparmi di spesa** nel settore degli enti demograficamente piccoli, la strada della **fusione**.

Fonte: Corte dei Conti, *RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI TERRITORIALI, Esercizio 2013*

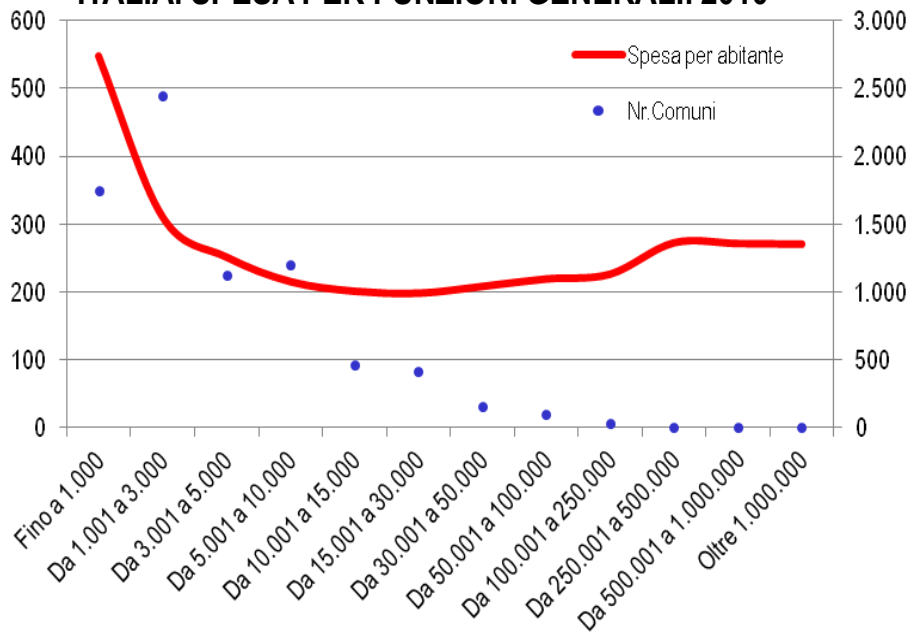
1. **UNIONI:** su un campione di comuni si evidenzia che **l'azzeramento della spesa per le funzioni associate non si è verificato per tutti i comuni interessati**, in quanto, ove così fosse stato, la riduzione complessiva degli impegni avrebbe dovuto avere una consistenza più significativa.
2. **FUSIONI:** dagli elementi della gestione degli **enti nati dalla fusione per il 2014** è possibile rilevare un **risparmio di spesa corrente** (in termini di impegni) – sia pur nel ristretto ambito di analisi indicato e al netto degli incentivi ricevuti – pari a circa 10 milioni di euro, rispetto alla spesa delle singole gestioni nel 2013. Il **buon esito di tali processi rispetto agli obiettivi di riduzione della spesa e di aumento dell'efficienza gestionale** dei servizi erogati dipende anche dalla **corretta individuazione dell'ambito ottimale** nel quale il nuovo ente si troverà ad operare. Una **maggior facilità di accesso ai servizi da parte dei cittadini utenti può rappresentare un concreto incentivo a superare le resistenze "identitarie"** che rappresentano la principale causa frenanti delle fusioni.

Fonte: Corte dei Conti, *AUDIZIONE ALLA COMMISSIONE AFFARI ISTITUZIONALI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, 2015*

ANCORA EVIDENZE EMPIRICHE: I COSTI DELLA FRAMMENTAZIONE

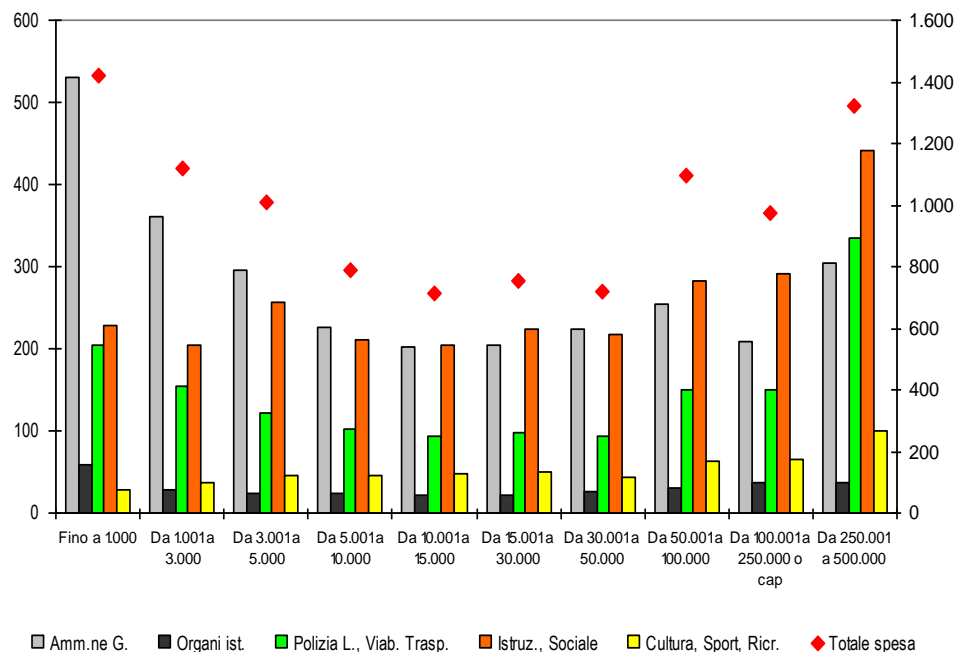
L'IPERFRAMMENTAZIONE MOLTIPLICA I COSTI FISSI DI FUNZIONAMENTO

ITALIA. SPESA PER FUNZIONI GENERALI. 2010



LA COMPOSIZIONE PER FUNZIONE DELLA SPESA PUBBLICA LOCALE È SFAVOREVOLE NEI COMUNI DI PICCOLA DIMENSIONE: ESSI RISENTONO DI COSTI FISSI ELEVATI PER LE FUNZIONI “STRUMENTALI”, CHE SOTTRAGGONO RISORSE ALLA VERA E PROPRIA EROGAZIONE DEI SERVIZI. OCCORRE RAGGIUNGERE ALMENO I 10MILA ABITANTI PER MINIMIZZARE I COSTI DI FUNZIONAMENTO.

TOSCANA. COMPOSIZIONE DELLA SPESA. 2010



Amm.ne G.
 Organi ist.
 Polizia L., Viab. Trasp.
 Istruz., Sociale
 Cultura, Sport, Ricr.
 Totale spesa

L'IPERFRAMMENTAZIONE RIDUCE COMPETENZE E POTERE DECISIONALE

DOTAZIONE DI PERSONALE QUALIFICATO E CAPACITÀ DI SPESA DEGLI AMMINISTRATORI. 2010

	Dipendenti totali per 1.000 res.	Dirigenti per ciascuna delle 6 funz. fondamentali	Totale amministratori locali per 1.000 residenti	Potere decisionale per amministratore locale* (euro)
Fino a 1.000	11,7	0,0	17,2	52.122
Da 1.001 a 3.000	8,4	0,0	6,6	114.705
Da 3.001 a 5.000	7,4	0,1	4,5	162.118
Da 5.001 a 10.000	6,7	0,2	2,3	232.943
Da 10.001 a 15.000	6,4	0,4	1,8	301.089
Da 15.001 a 30.000	6,6	0,7	1,1	477.306
Da 30.001 a 50.000	6,4	1,2	0,9	537.487
Da 50.001 a 100.000	7,9	1,8	0,6	1.280.956
Da 100.001 a 250.000 o cap.	7,5	2,9	0,7	1.048.009
Da 250.001 a 500.000	12,2	10,8	0,5	2.132.745

La piccola dimensione si riflette anche nella povertà delle competenze professionali disponibili e nella scarsità di risorse lasciate al potere decisionale di ciascun amministratore.

* Spesa totale al netto della spesa per amm.ne generale e organi istituzionali, diviso nr. amministratori

I COMUNI MINORI INCONTRANO ENORMI DIFFICOLTÀ A GESTIRE LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE (IMPIEGANO IN MEDIA 7 ANNI A FRONTE DI 5 PER LA FORMAZIONE DEGLI STRUMENTI URBANISTICI), AD ACCEDERE ALLE RISORSE DISPONIBILI PER GLI INVESTIMENTI (HANNO UNA PIÙ BASSA PROBABILITÀ DI OTTENERE LE RISORSE COMUNITARIE), COME PURE A EROGARE SERVIZI PIÙ INNOVATIVI (AD ESEMPIO, HANNO UNA MINORE DIFFUSIONE DEL TEMPO PIENO SCOLASTICO). PICCOLO SIGNIFICA SERVIZI PEGGIORI PER I CITTADINI.

L'IPERFRAMMENTAZIONE COLPISCE ANCHE LE AREE METROPOLITANE

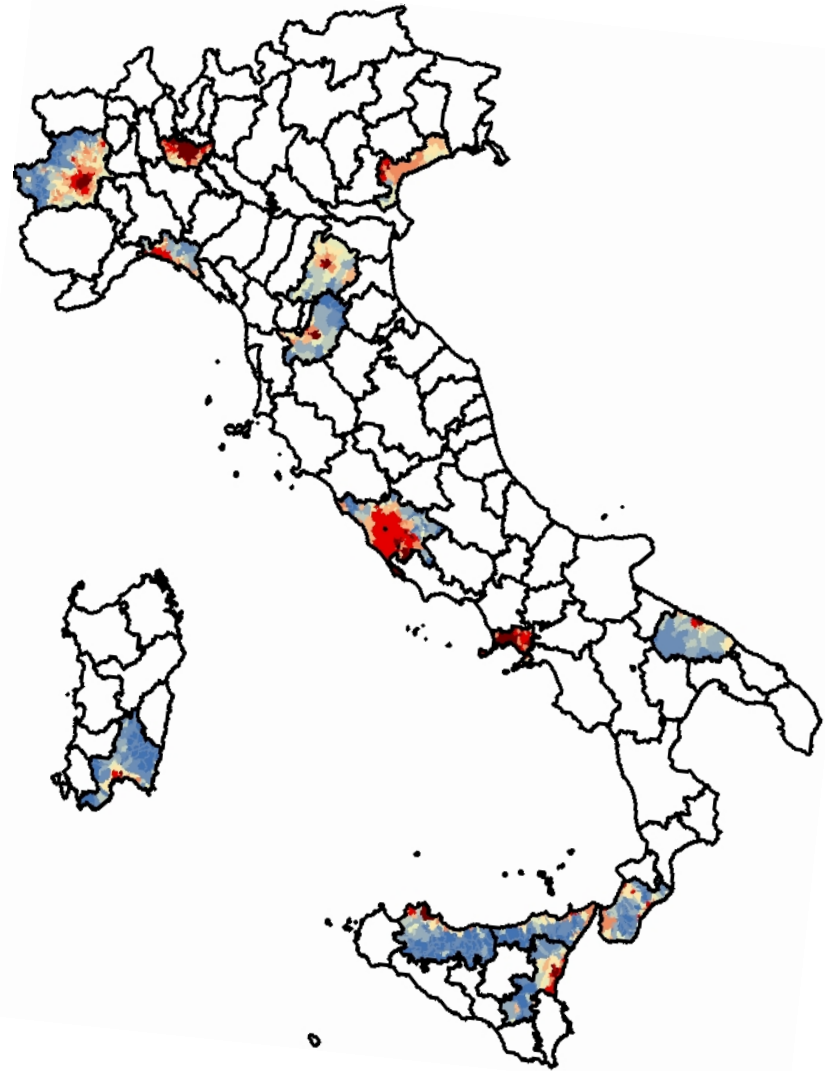
NELLE AREE METROPOLITANE:

LA FRAMMENTAZIONE RIDUCE LE ESTERNALITÀ POSITIVE CONNESSE ALLE ECONOMIE DI AGGLOMERAZIONE E, DUNQUE, LA PRODUTTIVITÀ E IL RUOLO DI MOTORE ECONOMICO (AHREND ET AL. 2014; BARTOLINI, 2015).

QUESTO PERCHÉ ESSA RIDUCE GLI INVESTIMENTI IN INFRASTRUTTURE DI TRASPORTI E LA RAZIONALITÀ DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE, ABBASSANDO COSÌ L'ATTRATTIVITÀ COMPLESSIVA DELL'AREA.

ALTRI EFFETTI INDESIDERATI SONO:

- COMPETIZIONE FISCALE PER L'ATTRAZIONE DELLE FUNZIONI PIÙ REDDITIZIE (RESIDENZE, COMMERCIO),**
- DIFFICOLTÀ PER LA LOCALIZZAZIONE DI FUNZIONI SOVRALOCALI (ES. AEROPORTO),**
- DISPARITÀ DELLA PRESSIONE FISCALE TRA CENTRO E PERIFERIA E TRABOCCAMENTO DEI BENEFICI,**
- ESTREMA LUNGHEZZA DEI PROCESSI DECISIONALI,**
- RIDOTTA VISIBILITÀ POLITICA ALLA SCALA NAZIONALE E INTERNAZIONALE.**



QUALI VANTAGGI DA UN RIORDINO CHE PRODUCA EFFETTI SOSTANZIALI

CRESCITA DIMENSIONALE E RICONCILIAZIONE CON LA REALTÀ

	PICCOLI COMUNI	AREE URBANE (popolose e interconnesse)
ECONOMICI	Economie di scala, spostamento risorse da costi di funzionamento a servizi	Riduzione delle ridondanze e dei costi di transazione
DISTRIBUTIVI	Eliminazione delle disparità territoriali di trattamento in aree omogenee e connesse	Riduzione delle esternalità, maggiore corrispondenza finanziatori-utenti, minore concorrenza "predatoria"
ORGANIZZATIVI	Accrescimento delle competenze disponibili	Maggiori margini per operazioni di razionalizzazione
STRATEGICI	Maggiore visibilità e potere contrattuale vs livelli superiori	Attivazioni di funzioni rare in grado di accrescere competitività e benessere
QUALITÀ DELLA DEMOCRAZIA	Incremento della varietà sociale Maggior potere decisionale	Maggiore corrispondenza fra luoghi di vita e di partecipazione Maggior potere decisionale, riduzione dei tempi

STIME SULL'ITALIA (IOMMI E MARINARI, 2014) DIMOSTRANO CHE NELL'IPOTESI CHE I COMUNI FOSSERO FUSI SECONDO I CONFINI DEGLI SLL (LA SIMULAZIONE È FATTA SUI CONFINI 2001 PER PROBLEMI DI DATI) SI AVREBBE UN **RISPARMIO COMPLESSIVO SUI COSTI DI FUNZIONAMENTO DEGLI ENTI PARI A 4,2 MILIARDI DI EURO (-24%** RISPETTO A QUANTO SPESO NEL 2010), IMPUTABILI PRINCIPALMENTE A UN RISPARMIO SUI COSTI DEL PERSONALE ADDETTO ALLE FUNZIONI DI AMMINISTRAZIONE GENERALE.

SUPERANDO ANCHE LA DISTINZIONE TRA REGIONI ORDINARIE E SPECIALI (ORMAI PRIVA DI RAGIONI) IL RISPARMIO SALE A 5,2 MILIARDI (-30%).

TALI RISORSE POSSONO ESSERE "TAGLIATE", RIDUCENDO LA PRESSIONE FISCALE O RIALLOCATE VERSO I SERVIZI ALLA POPOLAZIONE.

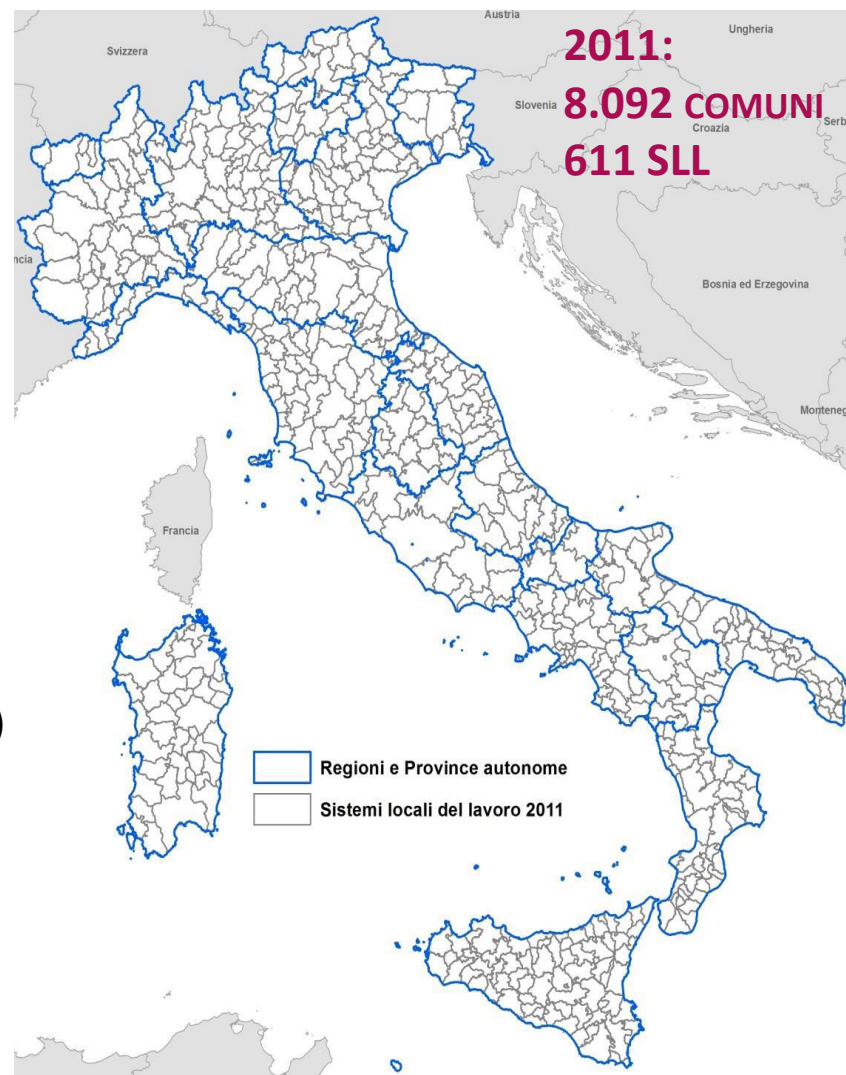
LA STIMA NON COMPRENDE I VANTAGGI CONNESSI ALLA MAGGIORE EFFICACIA DELL'AGIRE PUBBLICO.

QUALI STRUMENTI

INCENTIVI CONDIZIONATI E SOLUZIONI STRUTTURALI

OCCORRE RICONOSCERE SENZA AMBIGUITÀ, A LIVELLO CENTRALE E REGIONALE (I DUE COMPETENTI IN MATERIA) CHE **LA FRAMMENTAZIONE ISTITUZIONALE È UN PROBLEMA** E CHE **SERVONO SOLUZIONI STRUTTURALI IN TEMPI CERTI. QUINDI:**

- **PREFERIRE LE FUSIONI ALLE UNIONI**, PERCHÉ LE EVIDENZE EMPIRICHE MOSTRANO CHE SOLO LE PRIME CONSENTONO IL CONTENIMENTO DELLA SPESA E CREANO UN SISTEMA DI RESPONSABILITÀ PIÙ TRASPARENTE (NON HANNO SOVRASTRUTTURE);
- **POTENZIARE IL SISTEMA DEGLI INCENTIVI**, CONDIZIONANDOLO PERÒ AL RAGGIUNGIMENTO DI **SOLUZIONI STABILI** E DI **MASSA CRITICA** ADEGUATA E PREVEDENDO **POTERI SOSTITUTIVI IN CASO DI INADEMPIENZA**, PER MOTIVI DI INTERESSE PUBBLICO SUPERIORE;
- FARE UNA **PROPOSTA CONCRETA SUGLI OBIETTIVI DA RAGGIUNGERE** IN TERMINI **O DI DIMENSIONE DEMOGRAFICA MINIMA (ALMENO 10MILA ABITANTI) O**, IN ALTERNATIVA, DI **BACINI OTTIMALI** BASATI SUI COMPORTAMENTI SOCIO-ECONOMICI REALI (**SLL DI FONTE ISTAT**) O DEGLI **AMBITI DI PROGRAMMAZIONE DEI SERVIZI SOCIO-SANITARI**;
- **RIPENSARE IL SISTEMA DELLA RAPPRESENTANZA LOCALE** PER SUPERARE L'OBIEZIONE IDENTITARIA AL RIASSETTO DEL GOVERNO LOCALE;
- PROMUOVERE UNA **GRANDE OPERAZIONE CULTURALE: LE RIFORME SI FANNO GUARDANDO AVANTI**, QUINDI, FLUSSI SOCIO-ECONOMICI ATTUALI E PROSPETTIVE FUTURE.





IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

IL RIORDINO TERRITORIALE: EVIDENZE EMPIRICHE E STRUMENTI

sabrina.iommi@irpet.it