

Quanto ci costa la frammentazione dei campanili

20.01.14

Sabrina Iommi

L'Italia ha più di 8000 comuni, con un numero di abitanti che varia dalle poche decine delle comunità alpine ai 2,6 milioni di Roma. È un assetto che non riflette più lo sviluppo socio-economico territoriale. Un esercizio di riorganizzazione in Toscana e la stima dei possibili risparmi.

UN SISTEMA INADEGUATO

Nel dibattito sulle riforme strutturali di cui il paese avrebbe grande bisogno e che invece sembra non riuscire ad affrontare, uno dei temi più ricorrenti è la revisione degli assetti istituzionali, che coinvolga città metropolitane, province e piccoli comuni. In questo articolo si vuole evidenziare come l'**accorpamento dei comuni** consentirebbe di ottenere risparmi di spesa significativi e di rendere più coerente la struttura amministrativa con i fenomeni socio-economici da governare. (1)

Il territorio nazionale è suddiviso in oltre **8mila comuni**, le cui dimensioni variano dalle poche decine di abitanti di alcuni enti alpini agli oltre 2,6 milioni di Roma.

Il tema dell'adeguatezza degli enti alle funzioni di loro competenza, per dimensione demografica e dotazione di risorse umane e finanziarie, non è certamente nuovo ed è stato più volte oggetto di provvedimenti normativi, benché finora con scarsi risultati. I **due punti deboli** principali vengono generalmente individuati ai due estremi della scala dimensionale: nel caso degli enti più piccoli, per i quali le diseconomie di scala e l'inadeguatezza delle risorse finanziarie e umane sono evidenti; e per le aree metropolitane, laddove più che un problema di scala, esiste un problema di frammentazione del processo decisionale di sistemi socio-economici territorialmente più vasti, il cui funzionamento è in grado di influenzare l'andamento economico nazionale.

[tweetability]L'argomento che di solito viene utilizzato a difesa della maglia comunale esistente è quello del mantenimento dell'**identità storica** [/tweetability] delle popolazioni locali. A parere di chi scrive, tuttavia, si tratta di un argomento debole, perché anche le identità territoriali mutano nel tempo, di pari passo con l'evoluzione dei sistemi insediativi, delle modalità della produzione e della tecnologia di comunicazione e trasporto. Buona parte delle divisioni amministrative storiche, proprio perché derivanti da un passato talvolta molto lontano, non hanno più senso ai fini dell'organizzazione dei servizi di uso quotidiano, in quanto **non sono più coerenti con lo sviluppo socio-economico territoriale**, con i bacini in cui la popolazione reale compie le scelte di localizzazione residenziale e di svolgimento delle attività di produzione e consumo. La riorganizzazione del livello più basso del governo locale, che passa essenzialmente dalla riduzione del numero di enti e dalla ricostruzione della coerenza tra dimensione dell'ente e estensione dell'oggetto da governare, avrebbe dunque il vantaggio di realizzare una "vera" spending review, che non vuol dire solo taglio dei costi, ma soprattutto aumento dell'**efficiacia delle risorse utilizzate**.

IL CASO TOSCANO

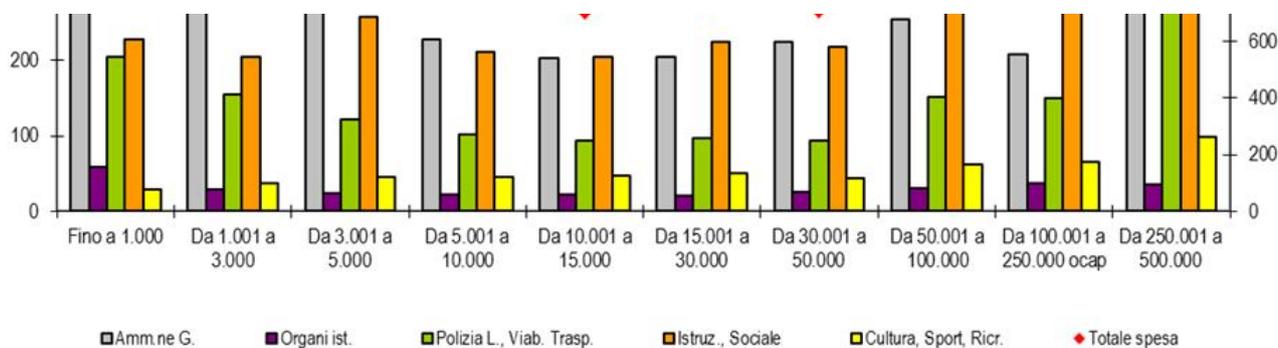
È evidenza empirica non confutabile che l'eccesso di frammentazione amministrativa rispetto ai fenomeni socio-economici da governare impone alla collettività **costi evitabili**, che si riflettono in una riduzione dei livelli di benessere presenti e futuri.

Una recente ricerca condotta sulla **Toscana**, Regione che non è tra quelle con i più alti livelli di frammentazione, ha concettualizzato due tipi di costi evitabili, definiti costi espliciti e impliciti. (2)

I **costi espliciti** sono dati sostanzialmente dai costi fissi di funzionamento degli enti nella loro parte di amministrazione generale e di rappresentanza politica e sono quantificabili in modo relativamente facile. Una semplice rappresentazione della spesa pro-capite dei comuni per funzioni e classe dimensionale evidenzia il mancato sfruttamento di economie di scala per i costi di funzionamento degli enti sottodimensionati (grafico 1).

Grafico 1 – Comuni toscani. spesa corrente pro-capite complessiva (scala dx) e per alcune funzioni (scala sn). 2010





Fonte: elaborazioni Irpet su Certificati dei conti consuntivi

I **costi impliciti** sono più difficili da misurare, ma sicuramente più importanti per il futuro delle collettività locali. Rappresentano una sorta di **costo opportunità della polverizzazione istituzionale**, cioè quelle occasioni di miglioramento dei servizi pubblici locali e di sviluppo socio-economico cui si rinuncia non adeguando l'assetto istituzionale alle esigenze delle comunità locali moderne. Come loro proxy si possono utilizzare la scarsa disponibilità di competenze e i ridotti margini di decisione politica di cui dispongono i comuni sottodimensionati, come pure la duplicazione di funzioni di base che caratterizza le aree metropolitane frammentate in molti enti diversi. La tabella 2 riporta le prime due informazioni per i comuni toscani.

Tabella 2 - Comuni toscani. dotazione di personale dipendente e caratteristiche degli amministratori locali. 2010

	DIPENDENTI			AMMINISTRATORI		
	Totale dipendenti per 1.000 residenti	Dirigenti per 100 non dirigenti	Dirigenti per ciascuna delle 6 funzioni fondamentali	Totale amministratori locali* (stime)	Totale amministratori locali per 1.000 residenti	Potere decisionale per amministratore locale (euro)
Fino a 1.000	11,7	0,7	0,0	198	17,2	52.122
Da 1.001 a 3.000	8,4	1,8	0,0	853	6,6	114.705
Da 3.001 a 5.000	7,4	2,4	0,1	837	4,5	162.118
Da 5.001 a 10.000	6,7	2,0	0,2	1.174	2,3	232.943
Da 10.001 a 15.000	6,4	2,8	0,4	705	1,8	301.089
Da 15.001 a 30.000	6,6	3,0	0,7	774	1,1	477.306
Da 30.001 a 50.000	6,4	3,0	1,2	316	0,9	537.487
Da 50.001 a 100.000	7,9	2,5	1,8	73	0,6	1.280.956
Da 100.001 a 250.000 o capoluogo	7,5	2,4	2,9	683	0,7	1.048.009
Da 250.001 a 500.000	12,2	1,5	10,8	171	0,5	2.132.745

* si intende la somma di sindaci, assessori, consiglieri comunali e di quartiere

Fonte: elaborazioni Irpet su dati ministero del Tesoro - Conto annuale del personale e dati Certificati dei conti consuntivi

UNA RIDUZIONE POTENZIALE DEL 20% DEI COSTI FISSI DI FUNZIONAMENTO

Dall'osservazione delle evidenze empiriche si passa quindi a un **esercizio di simulazione**, che riorganizza la maglia comunale in modo da renderla più coerente con i confini reali dei sistemi socio-economici locali. In particolare, i comuni esistenti vengono accorpati secondo **due maglie territoriali alternative**, quella dei sistemi locali del lavoro (Sll) e quella delle zone socio-sanitarie (Zss), che pur nella loro diversità hanno in comune il fatto di raggruppare gli enti locali secondo un criterio che approssima sufficientemente il funzionamento reale di una comunità. La prima si basa sui bacini del pendolarismo quotidiano, la seconda sulle aree di programmazione dei servizi socio-assistenziali locali.

L'obiettivo della simulazione è di **quantificare il risparmio** che il nuovo assetto consentirebbe in termini di costi di funzionamento espliciti del governo locale, divisi nelle due componenti di costi della burocrazia (sostanzialmente il costo del personale addetto alle funzioni di amministrazione generale) e di costi della politica (vale a dire la somma delle indennità degli amministratori locali e della spesa per i servizi di supporto agli stessi). I risultati dell'esercizio sono riportati nella tabella 3.

Tabella 3 - Simulazione della spesa per amministrazione generale (burocrazia) e per organi istituzionali (politica)

	Comuni vigenti 2010	Hp SLL	Hp ZSS
SPESA PER AMMINISTRAZIONE GENERALE			
Nr. enti	287	51	34
Spesa amministrazione generale (mil. euro)	885	788	746
Diff. Ass. su spesa 2010 (mil.euro)	-	-96	-138
Var. % su spesa 2010	-	-10,9	-15,6
SPESA PER ORGANI ISTITUZIONALI			
Nr. amministratori	5.784	1.054	746
Spesa (indennità e funzioni supporto) (mil. euro)	109	44	45
Diff. Ass. su spesa 2010 (mil.euro)	-	-65	-64
Var. % su spesa 2010	-	-59,6	-58,7

TOTALE COSTI FISSI DI FUNZIONAMENTO			
Spesa totale (mil. euro)	994	832	791
Diff. Ass. su spesa 2010 (mil.euro)	-	-162	-203
Var. % su spesa 2010	-	-16,3	-20,4

Fonte: elaborazioni Irpet

Le stime fatte sulla Toscana indicano un **risparmio potenziale pari al 20 per cento** di quanto speso nel 2010 per il funzionamento degli enti, derivante principalmente da un risparmio sui **costi della burocrazia**. Ciò perché i **costi della politica a scala locale hanno un peso molto contenuto**, anche se l'esercizio di accorpamento proposto arriva comunque a dimezzarli. Se poi la crescita dimensionale dei comuni dovesse rendere definitivamente superfluo il ruolo delle **province**, come è ragionevole ipotizzare, il risparmio potrebbe aumentare di 171 milioni di euro (146 milioni di amministrazione generale e 25 di costi della politica).

Su **scala nazionale**, secondo un calcolo molto grossolano, si può ipotizzare un risparmio potenziale di circa **5,7 miliardi** di euro, di cui 3,3 dai costi fissi di funzionamento dei comuni e 2,4 da quelli delle province, che corrispondono a circa 100 euro per cittadino all'anno. In entrambi casi, il risparmio potenziale si riferisce solo ai costi espliciti di funzionamento e non comprende dunque i vantaggi ottenibili sul lato dei costi impliciti, a cominciare dal miglioramento delle capacità di governo e dall'accrescimento del potere decisionale.

(1) L'accorpamento qui proposto va oltre la soluzione dell'unione presente ad esempio nel disegno di legge Del Rio (Ddl1542/2013).

(2) Si veda [Iommi S. \(2013 a\)](#), "Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini", [Irpet, Firenze](#); [e Iommi S. \(2013 b\)](#), "Governo locale e benessere dei cittadini: i costi evitabili della frammentazione", in [Istituzioni del Federalismo](#), 2, pp.617-642. In Toscana i comuni con popolazione fino a 10mila abitanti rappresentano il 70 per cento del totale contro l'85 per cento a livello nazionale e percentuali intorno al 90 per cento in Piemonte e Lombardia.

Twitter

Facebook

Google+ 3

10 Commenti

Stampa

In questo articolo si parla di: [accorpamenti](#), [comuni](#), [Risparmi](#)

BIO DELL'AUTORE

SABRINA IOMMI

Ricercatrice presso IRPET (Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana) Si occupa di analisi territoriale e socio-demografica dello sviluppo, economia urbana, modelli istituzionali di governo.

[Altri articoli di Sabrina Iommi](#)