

## **NON PER RISPARMIARE, MA PER MODERNIZZARE IL PAESE**

di Sabrina Iommi, IRPET

(Contributo ai Quaderni di Approfondimento)

La frammentazione istituzionale ha costi molto elevati. Da un lato ci sono costi diretti, facilmente calcolabili dai bilanci comunali, che possono essere approssimati con il concetto di costi fissi di funzionamento delle strutture, in cui rientrano i cosiddetti costi della politica (che sono però molto ridotti a scala locale, almeno in termini pro-capite) e soprattutto i costi per lo svolgimento delle funzioni generali di amministrazione. Dall'altro lato, però, e questo è l'aspetto più rilevante per il futuro, la frammentazione comporta elevati costi indiretti, che possiamo definire i costi della mancata modernizzazione. Mantenere strutture decisionali eccessivamente sottodimensionate rispetto alla portata territoriale dei fenomeni socioeconomici reali comporta infatti un doppio *deficit*: un'incapacità di leggere i nuovi fenomeni in tutta la loro interezza e, soprattutto l'incapacità di governarli in modo efficace.

Come in ogni approccio scientifico che si rispetti, dobbiamo però partire dall'evidenza empirica.

### **Diseconomie di scala e bassa efficacia**

I costi fissi di funzionamento possono essere approssimati con la spesa corrente per le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo. Indipendentemente dalla dimensione demografica del Comune, la sua stessa esistenza necessita, infatti, l'attivazione di una serie di funzioni organizzative, il cui costo pro-capite cresce al diminuire dei cittadini serviti. Distribuendo la spesa pro-capite per tali funzioni per classi dimensionali dei Comuni si vede pertanto che essa decresce velocemente al crescere della popolazione: i Comuni fino a 1.000 abitanti spendono così 530 euro contro i circa 200 necessari a quelli compresi fra 10mila e 30mila abitanti. L'incidenza sulla spesa complessiva, a sua volta, passa dal 37% al 27% (Fonte: Certificati dei Conti consuntivi, 2010). E' evidente che quanto maggiore è la quota di risorse assorbita dai costi di funzionamento degli enti, tanto minore è quella destinabile al finanziamento dei servizi ai cittadini e questo rappresenta il primo aspetto del problema: l'iperframmentazione comporta dunque una cattiva allocazione delle risorse disponibili fra servizi di *back-office* (le funzioni gestionali e organizzative) e servizi di *front-office*, vale a dire i servizi alla cittadinanza.

Se l'aspetto fin qui richiamato è un tipico problema di efficienza della spesa pubblica, legato al problema del mancato sfruttamento delle economie di scala, ve n'è un altro che ha certamente conseguenze non meno importanti e riguarda l'efficacia della stessa, cioè quanto le risorse pubbliche siano in grado di agire sulla qualità della vita e le opportunità di sviluppo delle comunità locali. L'iperframmentazione in questo caso comporta una serie di esternalità negative a carico della collettività facilmente individuabili, anche se non sempre stimabili in termini economici. In primo luogo, l'eccesso di frammentazione istituzionale comporta un potere decisionale estremamente ridotto: sempre dai bilanci consuntivi si ricava che le risorse che gli amministratori locali (qui intesi come somma di membri delle Giunte e dei Consigli) possono decidere come allocare ammontano a 23 euro pro-capite negli enti fino a 1.000 abitanti e a 64 euro in quelli compresi fra 1.000 e 3.000 contro, ad esempio, ai 1.000 euro pro-capite per gli enti compresi fra 50mila e 100mila abitanti. In secondo luogo, esso non consente di accedere a risorse umane specializzate: i piccoli Comuni, ad esempio, non hanno personale di livello dirigenziale, né possono permettersi la specializzazione settoriale delle mansioni e ciò ha una ricaduta importante sulla qualità dei servizi erogati. Ci sono evidenze empiriche molto forti, ad esempio, sul fatto che 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).

### **Piccoli comuni e grandi aree metropolitane**

Se il problema delle diseconomie di scala è evidentemente una questione che riguarda soprattutto i piccoli Comuni, la mancata modernizzazione dell'offerta dei servizi pubblici locali ha conseguenze molto più gravi per le principali aree urbane, ritenute ormai unanimemente i potenziali motori della crescita economica. Nei contesti urbani, la frammentazione amministrativa impedisce di affrontare alla giusta scala territoriale le questioni connesse alla pianificazione urbanistica, alle infrastrutture di mobilità e comunicazione, alle politiche fiscali, all'offerta di servizi ad altissima specializzazione, in grado di attrarre anche nuovi investimenti privati. Non è un caso che le nostre città soffrano di sottoinvestimento: i processi decisionali per la localizzazione di grandi opere infrastrutturali (alta velocità ferroviaria, aeroporto, mobilità urbana su ferro) risultano lunghi e farraginosi per la numerosità degli attori coinvolti, esistono significativi fenomeni di concorrenza fiscale di tipo predatorio e di competizione distorta per l'attrazione delle funzioni urbane più redditizie, al di fuori di ogni logica di pianificazione territoriale (basti pensare alla specializzazione residenziale dei Comuni di cintura urbana), ci sono sperequazioni importanti sull'allocazione territoriale di costi e benefici (i residenti delle aree urbane centrali finanziano servizi di cui beneficiano molti residenti nei comuni limitrofi) e mancano piani d'investimento di lungo periodo con un'ottica sovralocale. L'iperframmentazione, infine, impone costi elevatissimi di transazione alle imprese, costrette a confrontarsi con una pluralità di enti locali (e di relative regolamentazioni) per insediarsi nello stesso ambito territoriale.

Recenti studi a scala europea hanno confermato che la frammentazione delle aree urbane ha importanti impatti negativi sulla loro capacità di attrazione degli investimenti e dunque sulla crescita economica locale e regionale: a parità di popolazione, in un'area metropolitana il raddoppio dell'indice di frammentazione istituzionale riduce del 6% il premio di produttività legato all'agglomerazione territoriale (Ahrend et al., 2014; Bartolini, 2015).

### **Riconciliare i confini amministrativi con quelli delle comunità locali reali**

Nei tradizionali lavori sulle economie di scala si individua di solito una dimensione minima efficiente da raggiungere. Nel nostro caso, ragionando sulla minimizzazione dei costi di funzionamento degli enti, tale soglia si situa almeno a 10mila abitanti (ma l'intervallo in cui si minimizza tale spesa è quello dei Comuni compresi tra 10mila e 30mila abitanti); tuttavia l'IRPET, che ha una lunga tradizione di studi sull'individuazione di bacini territoriali ottimali, propone di adottare un criterio che tenga conto del funzionamento reale delle comunità locali contemporanee. Il richiamo è ai bacini del pendolarismo quotidiano per motivi di studio e lavoro, calcolati dall'Istat a ogni Censimento, sulla base di una metodologia nata da una collaborazione ISTAT-IRPET (1989).

I Sistemi Locali del Lavoro (SLL) hanno il vantaggio di cogliere in modo sufficientemente preciso i luoghi della frequentazione quotidiana, in cui è lecito aspettarsi che si esprima la maggior parte della domanda di servizi pubblici locali e che si formino quelle relazioni sociali che danno poi luogo all'identità locale. Il confronto fra la numerosità dei Comuni e degli SLL deve far riflettere: al 2011 a scala nazionale si hanno 8.092 Comuni e 611 SLL, mentre per la Toscana si hanno 279 Comuni e 54 SLL. Grazie all'evoluzione tecnologica del sistema dei trasporti, gli ambiti del pendolarismo quotidiano sono oggi molto più estesi di quelli di competenza dei governi locali (rimasti "congelati" ai confini storici) e, di conseguenza, il semplice riallineamento dei confini amministrativi con quelli delle comunità reali ridurrebbe drasticamente anche l'incidenza di enti afflitti dal problema delle diseconomie di scala.

Il criterio degli ambiti del pendolarismo quotidiano offre dunque una serie importante di vantaggi su cui è necessario ragionare: tiene conto del comportamento reale delle persone e approssima sufficientemente la domanda dei servizi di competenza dei governi locali, fornisce una mappatura valida alla scala regionale, ma anche a quella nazionale (e in futuro anche a quella europea, poiché la metodologia di calcolo è concordata con Eurostat), ha mostrato un elevato grado di stabilità da una rilevazione censuaria all'altra e, infine, risponde alla logica che l'innovazione istituzionale si fa a partire dal livello territoriale più basso (l'altro elemento del dibattito riguarda, infatti, l'adeguatezza di confini regionali). E' sulla base di queste caratteristiche che si deve sviluppare un dibattito politico e istituzionale.

Stime sulla Toscana dimostrano che nell'ipotesi che i Comuni esistenti fossero fusi secondo i confini degli SLL (la simulazione è fatta sui confini 2001 per problemi di disponibilità dei dati) si avrebbe un risparmio complessivo sui costi di funzionamento degli enti pari a 162 milioni di euro (-20% rispetto a quanto speso nel 2010), imputabili principalmente a un risparmio sui costi del personale addetto alle funzioni di amministrazione generale. Replicando l'esercizio a scala nazionale, si ottiene una riduzione di spesa pari a 4,2 miliardi (-24% rispetto all'assetto vigente). Superando anche la distinzione tra regioni ordinarie e speciali (ormai priva di ragioni) l'ammontare risparmiato sale a 5,2 miliardi (-30%) (Iommi 2013, Iommi e Marinari 2014). La riduzione della frammentazione dei governi locali e la riconciliazione dei confini istituzionali con quelli reali delle comunità locali si dimostra così uno strumento efficace di recupero di efficienza e di contenimento e/o riallocazione della spesa pubblica verso i servizi del *welfare* locale; le risorse così recuperate, infatti, non necessariamente devono essere risparmiate, ma possono essere dirottate su utilizzi a più elevato impatto sociale ed economico. Non dobbiamo dimenticare, infatti, che i Comuni italiani esercitano funzioni cruciali per le scelte localizzative di famiglie e imprese e per il loro benessere attuale e futuro (pianificazione territoriale, autorizzazioni per le attività produttive, erogazione di servizi socio-educativi).

### **Ripensare il sistema della rappresentanza**

Uno degli argomenti più ricorrenti nel dibattito contro ogni forma di modernizzazione della struttura amministrativa del Paese è quello legato al rispetto e alla rappresentanza delle identità locali. Questo argomento è però debole per almeno due aspetti: in primo luogo, non si capisce perché in un mondo che è molto cambiato per distribuzione territoriale della popolazione, modelli produttivi e sociali e modalità di trasporto e comunicazione, l'identità locale deve essere rimasta congelata alla fotografia del 1800 e non piuttosto essersi anch'essa rimodellata; in secondo luogo, pur in assenza di indicazioni circa il numero ottimale di cittadini rappresentati da ogni amministratore, l'evidenza empirica ci dice che negli enti fino a 5 mila abitanti ogni amministratore locale (qui intesi come la somma dei componenti dei Consigli e delle Giunte) rappresenta circa 170 cittadini, mentre in quelli superiori ai 50 mila ne rappresenta quasi 1.600: se dobbiamo parlare di *deficit* democratico, questo allora colpisce le città e non i piccoli Comuni, ma la nostra esperienza ci dice che così non è.

Da qui l'invito a rivolgere le energie e le risorse non più alla difesa di ciò che non trova più riscontro nella realtà, bensì a innovare i modi della rappresentanza delle comunità locali. Si consideri, ad esempio, l'introduzione di meccanismi che garantiscano, in caso di fusione, una rappresentanza istituzionale specifica per le popolazioni degli enti che si fondono e il potenziamento delle nuove pratiche di partecipazione (Bordignon, 2014).

E' bene ricordare, infine, che ciò che si vuol adeguare è l'ambito della programmazione dei servizi pubblici locali, mentre la distribuzione territoriale dei punti di erogazione dei servizi alla cittadinanza dovrà continuare a tener conto dell'effettiva accessibilità, che dipende anche dalle caratteristiche morfologiche dei diversi luoghi.

## **Bibliografia**

AHREND R., FARCHY E., KAPLANIS I., LEMBCKE A. C. (2014), *“What makes cities more productive? Evidence on the role of urban governance from five OECD countries”*, OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/05,

BARTOLINI, D. (2015), *“Municipal Fragmentation and Economic Performance of OECD TL2 Regions”*, OECD Regional Development Working Papers, No. 2015/02

BORDIGNON M. (a cura di) (2014), *Spending review*, Gruppo di lavoro sui costi della politica. Report finale

IOMMI S. (2013) *Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini*, IRPET, Firenze

IOMMI S., MARINARI D. (2014), *I costi evitabili della frammentazione del governo locale in Italia*, IRPET, Firenze

ISTAT-IRPET (1989) *I mercati locali del lavoro in Italia*, Angeli, Milano