

## Più il comune è piccolo, più sale il costo della politica

17.01.14

Sabrina Iommi

*Sono in molti a sostenere che i costi della politica a livello centrale sono nettamente superiori rispetto al livello locale. Ma non è così se si confronta la spesa per il funzionamento degli organi istituzionali con il relativo potere decisionale. Problemi di efficacia nei comuni molto piccoli.*

### I COSTI DELLA POLITICA LOCALE

In una fase di forte impopolarità del ceto politico, sono molte le analisi che mirano a sottolineare come la politica centrale sia molto più costosa di quella locale. Ciò è vero se ragioniamo in termini di **spesa per singolo amministratore**, o anche in termini di contributo al costo complessivo della politica dei diversi livelli di governo (centrale, regionale, provinciale, comunale). Ma non lo è, invece, se assumiamo un'**ottica costi-benefici**, se cioè confrontiamo la spesa per il funzionamento degli organi istituzionali con il relativo potere decisionale.

L'accezione dei costi della politica adottata in questo articolo si riferisce alla spesa dichiarata dai comuni nei Certificati dei conti consuntivi di bilancio (Cccb) per il funzionamento degli organi istituzionali. La voce comprende sia le **indennità e i gettoni di presenza** corrisposti ai componenti degli organi elettivi e di governo (consigli e giunte), sia le spese per i **rimborsi delle trasferte e i servizi di supporto** (segreterie, addetti stampa, consulenze, apertura delle sedi, invio delle comunicazioni, eccetera).

Secondo quanto riportato nei Cccb del 2010, i comuni italiani hanno speso **complessivamente 1,7 miliardi** per il funzionamento degli organi istituzionali, di cui 600 milioni di indennità e gettoni di presenza e poco più di 1 miliardo di rimborsi spese e servizi di supporto. (1) Nella tabella 1 sono riportati i valori medi per classe demografica degli enti.

**Tabella 1** – Spesa per organi istituzionali per classe demografica dell'ente

|                                  | Spesa per organi media per comune (migliaia di euro) | Incidenza % della spesa corrente sulla spesa totale | Incidenza % della spesa per indennità sulla spesa per organi | Spesa per organi per abitante (euro) | Spesa per organi per amministratore * (euro) |
|----------------------------------|--|---|--|--------------------------------------|--|
| Fino a 1.000                     | 26   | 4,3   | 70,7   | 47                                   | 1.787  |
| Da 1.001 a 3.000                 | 47   | 2,9   | 61,6   | 25                                   | 3.088  |
| Da 3.001 a 5.000                 | 81   | 2,7   | 51,3   | 20                                   | 4.227  |
| Da 5.001 a 10.000                | 145  | 2,9   | 63,5   | 20                                   | 7.288  |
| Da 10.001 a 15.000               | 253  | 2,8   | 49,5   | 20                                   | 10.369                                       |
| Da 15.001 a 30.000               | 393  | 2,6   | 42,3   | 19                                   | 15.442                                       |
| Da 30.001 a 50.000               | 765  | 2,7   | 34,0   | 20                                   | 22.009                                       |
| Da 50.001 a 100.000              | 1.605  | 3,2   | 25,4   | 25                                   | 44.974                                       |
| Da 100.001 a 250.000 o capoluogo | 3.034  | 3,1   | 27,1   | 32                                   | 61.560                                       |
| Da 250.001 a 500.000**           | 16.867   | 4,0   | 10,1   | 53                                   | 303.008                                      |
| Da 500.001 a 1.000.000**         | 54.412   | 5,4   | 7,4  | 70                                   | 903.102                                      |
| Oltre 1.000.001**                | 74.063   | 2,6   | 11,2   | 36                                   | 937.506                                      |

\* Si intende la somma dei componenti di giunte e consigli comunali

\*\* Queste classi contengono un numero complessivo di dodici comuni, bassa numerosità che spiega la variabilità del dato.

Fonte: elaborazioni su Cccb 2010

Come si può vedere, la spesa per amministratore cresce al crescere della dimensione dell'ente. Ciò avviene perché entrambe le componenti dei costi della politica sono legate positivamente alla taglia demografica: le indennità sono definite dalla legge in questo modo, al fine di tener conto della **maggiore complessità associata alle dimensioni più grandi** e lo stesso avviene per le spese accessorie, ovvero rimborsi spese e servizi di supporto. In più, la seconda componente di spesa aumenta decisamente la sua importanza

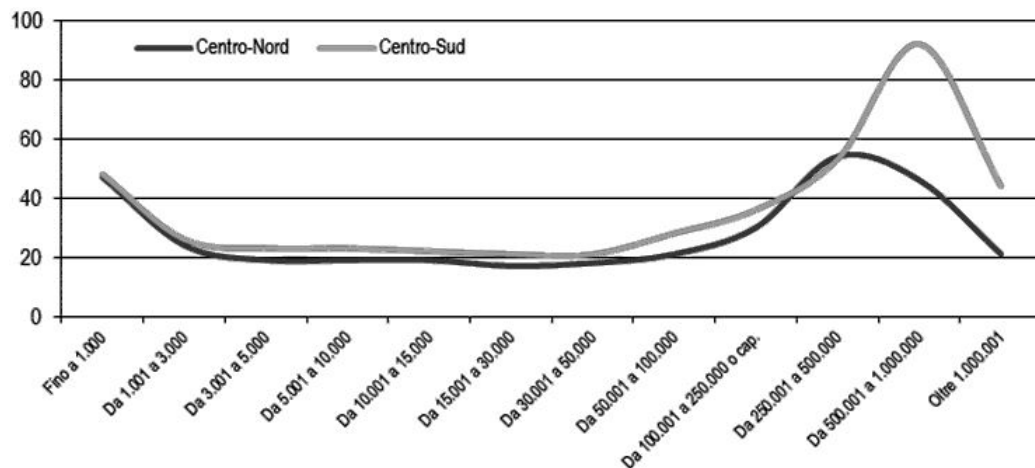
al crescere della dimensione dell'ente.

L'incidenza della spesa per gli organi istituzionali sulle risorse complessivamente disponibili (totale spesa corrente) mostra invece un **andamento a "U"**, raggiungendo valori elevati in corrispondenza degli enti di dimensioni molto ridotte, toccando il minimo nella classe tra 15mila e 30mila abitanti per poi tornare a crescere in corrispondenza delle dimensioni maggiori. Lo stesso andamento si riscontra per la spesa per abitante.

I dati evidenziano, dunque, la presenza di **costi da eccesso di frammentazione** nei comuni fino a 15mila abitanti e di costi da maggiore complessità per quelli superiori ai 30mila abitanti. Emerge poi un **divario tra i comuni del Centro-Nord e quelli del Centro-Sud** (Lazio e Regioni meridionali), dove i secondi tendono ad avere una spesa per abitante più elevata, specialmente in corrispondenza delle maggiori città, da cui si ricava che le città del Sud gestiscono in modo meno efficiente la funzione di rappresentanza democratica (**grafico 2**).

Le informazioni ricavabili dai Cccb suggeriscono, quindi, la presenza di spazi per il recupero di efficienza sia in termini generali (divario Nord-Sud) sia nello specifico delle piccole dimensioni.

**Grafico 2** – Spesa per organi istituzionali per abitante, classe demografica dell'ente e ripartizione territoriale



Fonte: elaborazioni su Cccb 2010

#### IL CONFRONTO TRA COSTI E BENEFICI

Secondo un recente rapporto curato dalla Uil, il costo di funzionamento degli organi istituzionali ammonta complessivamente a 6,1 miliardi nel 2013, di cui il 49 per cento assorbito dagli organi centrali, il 16 per cento dalle Regioni, il 6 per cento dalle province e il 28 per cento dai comuni. (2) Mettendo a confronto tali importi con la spesa pubblica di competenza si ottiene che ogni miliardo di euro di costi della politica "muove" 150 miliardi di spesa pubblica complessiva a scala nazionale, 185 a scala regionale, 30 a scala provinciale e 45 a scala comunale (spesa pubblica per livello di fonte Istat). Il potere decisionale del livello di governo comunale appare dunque piuttosto limitato, anche se maggiore di quello del livello provinciale.

Approfondiamo il caso dei comuni.

**Tabella 3** – Costo, potere decisionale e ampiezza della rappresentanza per amministratore locale\*

|                                  | Nr. medio amministratori per ente* | Potere decisionale per amministratore (migliaia euro) | Incidenza % costo per amministratore su potere decisionale | Nr. persone rappresentate per amministratore |
|----------------------------------|------------------------------------|---|--|--|
| Fino a 1.000                     | 15                                 | 23  | 7,9  | 38   |
| Da 1.001 a 3.000                 | 15                                 | 64  | 4,8  | 124  |
| Da 3.001 a 5.000                 | 19                                 | 101   | 4,2  | 207  |
| Da 5.001 a 10.000                | 20                                 | 164   | 4,4  | 362  |
| Da 10.001 a 15.000               | 24                                 | 250   | 4,1  | 513  |
| Da 15.001 a 30.000               | 25                                 | 410   | 3,8  | 820  |
| Da 30.001 a 50.000               | 35                                 | 576   | 3,8  | 1.107  |
| Da 50.001 a 100.000              | 36                                 | 1.001   | 4,5  | 1.768  |
| Da 100.001 a 250.000 o capoluogo | 49                                 | 1.463   | 4,2  | 1.899  |
| Da 250.001 a 500.000**           | 56                                 | 5.694   | 5,3  | 5.689  |
| Da 500.001 a 1.000.000**         | 60                                 | 11.123  | 8,1  | 12.991                                       |
| Oltre 1.000.001**                | 79                                 | 28.865  | 3,2  | 25.858                                       |

\* Si intende la somma dei componenti di giunte e consigli comunali

\*\* Queste classi contengono un numero complessivo di 12 comuni, bassa numerosità che spiega la variabilità del dato.

Fonte: elaborazioni su Cccb 2010

Nella tabella 3 si propongono alcuni semplici indicatori per misurare costi e benefici dell'attuale assetto dei governi comunali. Il potere decisionale degli amministratori dei comuni molto piccoli, misurato prendendo in considerazione le risorse disponibili al netto dei costi di funzionamento dell'ente (ovvero spesa corrente al netto della spesa per funzioni generali e dei costi della politica), è estremamente ridotto, per cui sono di fatto nella condizione di non poter prendere decisioni significative per il benessere della comunità di riferimento.

Nei **comuni estremamente piccoli**, laddove spesso gli amministratori rinunciano anche a parte delle loro indennità e svolgono nei fatti un'azione di **volontariato a favore dei loro concittadini**, le risorse finanziarie disponibili sono talmente ridotte da determinare il **peggior rapporto tra costi della politica e potere decisionale**. In sintesi, gli amministratori dei piccoli comuni costano molto poco, ma decidono anche molto poco per le loro comunità.

Un argomento molto utilizzato a difesa degli enti locali di piccole dimensioni è quello della tutela della **partecipazione dei cittadini**, ovvero del livello di democrazia della società. È tuttavia evidente che la dimensione del governo locale è soggetta a dei trade-off, non solo in relazione a questioni di efficienza economica e di efficacia dell'azione pubblica, ma anche in merito al funzionamento stesso della democrazia. (3)

I dati evidenziano che, se esiste un **deficit di democrazia del governo locale**, riguarda le città più che i piccoli comuni, le quali uniscono una maggiore eterogeneità sociale a un numero decisamente più elevato di persone rappresentate da ciascun amministratore.

#### UN PROBLEMA DI EFFICIENZA ED EFFICACIA

In conclusione, se il problema a livello del governo centrale e dei governi regionali è quello dell'eccessivo costo per amministratore (**Perotti, I costi della politica**), su scala locale la maggiore criticità sta nel rapporto tra i costi sostenuti e i benefici ottenuti. La presenza di un sistema molto frammentato pone il problema della **dimensione minima adeguata** per lo svolgimento di funzioni in grado di incidere sul benessere delle comunità di riferimento.

Fatta eccezione per le maggiori città, per le quali i dati evidenziano un forte divario Nord-Sud, e dunque la presenza di margini per il recupero di efficienza (ovvero la stessa funzione può essere svolta con minori risorse), il problema dei comuni più piccoli (almeno fino a 15mila abitanti) è quello di **recuperare efficacia**, ovvero di utilizzare meglio le risorse disponibili e ciò è possibile solo riducendo la frammentazione.

(1) I dati provengono dai Cccb al 2010 di 7.716 comuni sul totale di 8.092. Per tutti i comuni è disponibile il dato relativo alla spesa corrente per "organi istituzionali, partecipazione e decentramento", mentre per poco più di un terzo (2.662) è disponibile anche il dato relativo alla componente "indennità". I dati mancanti sono stati stimati con una funzione che fa dipendere l'indennità degli organi istituzionali dalla dimensione demografica dell'ente e dal ruolo di capoluogo di provincia, con un correttivo per gli enti molto piccoli (<5mila abitanti). Più precisamente  $IND = \beta_0 + \beta_1 \text{ pop } 2010 + \beta_2 \text{ capoluogo} + \beta_3 \text{ piccoli}$ . Si ottiene un R2 pari all'87%.

(2) **Uil (2013), I costi della politica**

(3) **Iommi S. (2013 a), "Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini", Irpet, Firenze**

[Twitter](#)[Facebook](#) 2[Google+](#) 4[9 Commenti](#)[Stampa](#)

In questo articolo si parla di: [costi della politica](#), [governo locale](#), [piccoli comuni](#)

#### 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](#)