

**LA TOSCANA:
tra riforma
istituzionale
e gestione dei
servizi pubblici**

**FUNZIONE
PUBBLICA**
CGIL
TOSCANA

Lunedì 6 giugno 2016

ORE 9.30 - 13.30

AUDITORIUM CONSIGLIO REGIONALE

VIA CAVOUR 2/4 - FIRENZE



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

I COSTI EVITABILI DELLA FRAMMENTAZIONE DEL GOVERNO LOCALE

Sabrina IOMMI

IL CONTESTO: RISORSE SCARSE E ASSETTI SUBOTTIMALI

IL FUNZIONAMENTO
DEI GOVERNI LOCALI
DETERMINA IL
BENESSERE DELLE
COMUNITÀ

I CONFINI DELLE
COMUNITÀ "REALI"
NON COINCIDONO
PIÙ CON QUELLI
ISTITUZIONALI

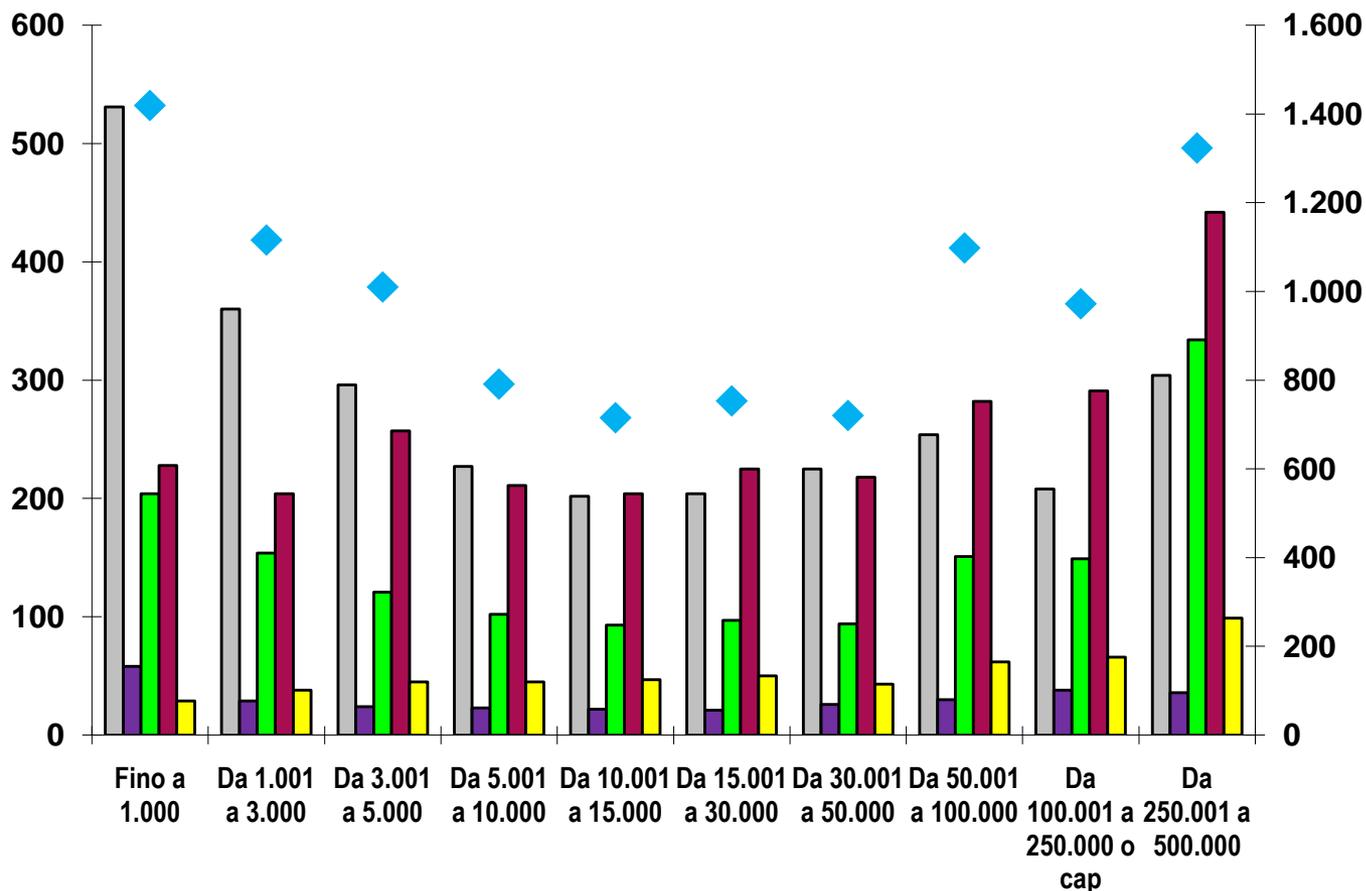
OPERIAMO E
OPEREREMO IN
UN CONTESTO A
RISORSE SCARSE

UN ASSETTO
ISTITUZIONALE PIÙ
FRAMMENTATO DI
QUELLO DELLE
COMUNITÀ DA
GOVERNARE IMPONE
ALLA COLLETTIVITÀ
COSTI EVITABILI

LE EVIDENZE EMPIRICHE

L'IPERFRAMMENTAZIONE MOLTIPLICA I COSTI FISSI DI FUNZIONAMENTO

COMPOSIZIONE SETTORIALE DELLA SPESA COMUNALE (Euro pro capite). 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.

- 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

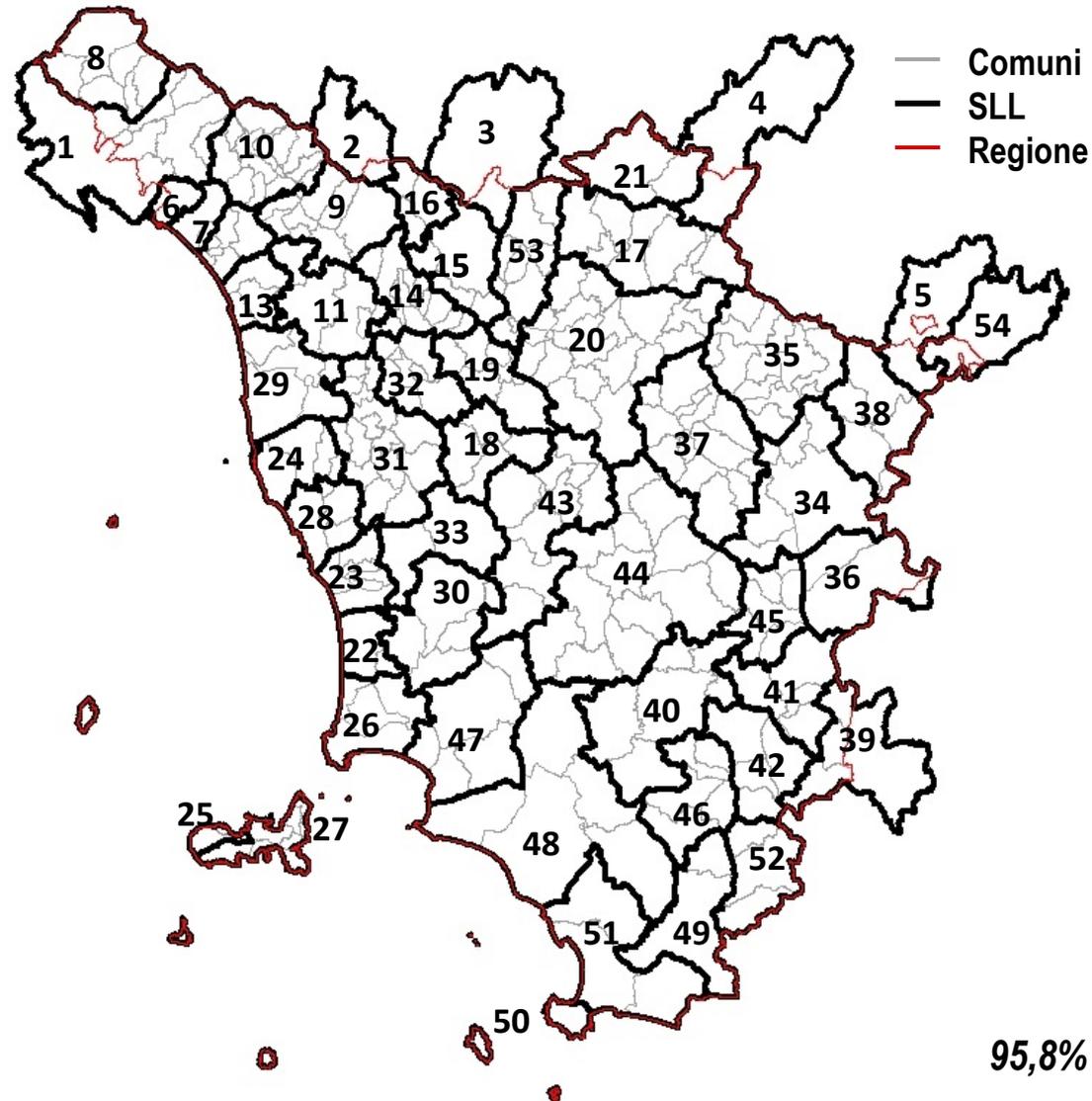
	Dipendenti totali per 1.000 res.	Dirigenti per ciascuna delle 6 funzioni fondamentali	Totale amministratori locali per 1.000 residenti	Potere decisionale per amministratore locale* (euro)
Fino a 1.000	11,7	0,0	17,2	52.122
Da 1.001 a 3.000	8,4	0,0	6,6	114.705
Da 3.001 a 5.000	7,4	0,1	4,5	162.118
Da 5.001 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 NON CORRISPONDE AI COMPORTAMENTI REALI



SISTEMI LOCALI DEL LAVORO ISTAT 2011

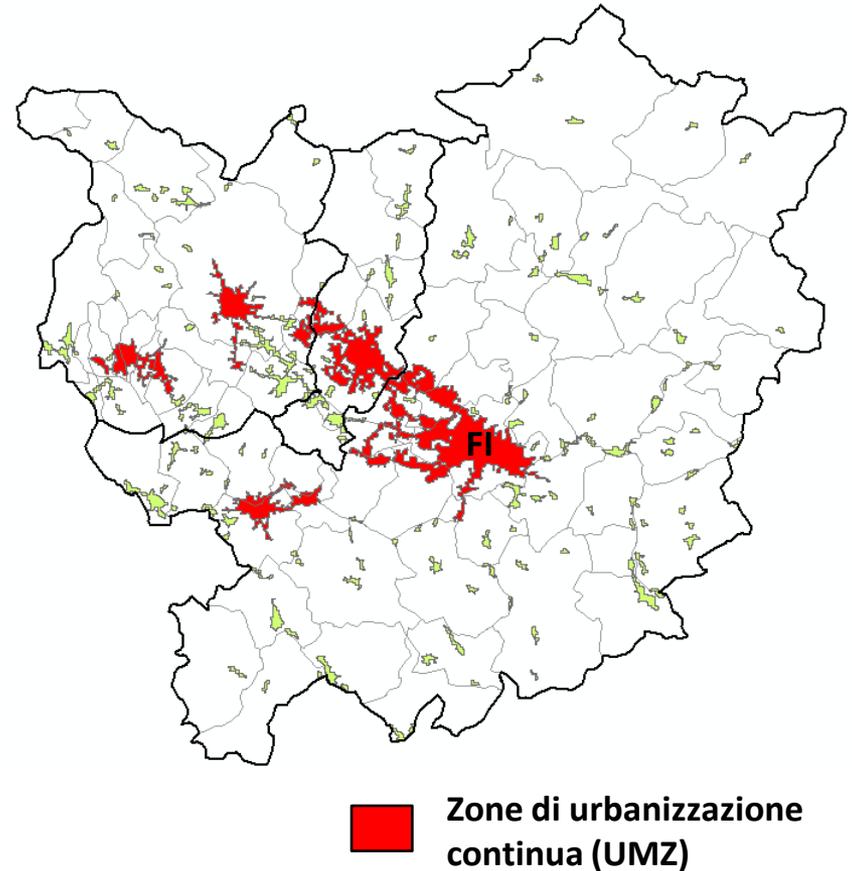
- | | |
|----------------------|---------------------|
| 1 LA SPEZIA | 28 ROSIGNANO M. MO |
| 2 PIEVEPELAGO | 29 PISA |
| 3 GAGGIO MONTANO | 30 POMARANCE |
| 4 FAENZA | 31 PONTEDERA |
| 5 NOVAFELTRIA | 32 SAN MINIATO |
| 6 CARRARA | 33 VOLTERRA |
| 7 MASSA | 34 AREZZO |
| 8 PONTREMOLI | 35 BIBBIENA |
| 9 BARGA | 36 CORTONA |
| 10 CASTELNUOVO DI G. | 37 MONTEVARCHI |
| 11 LUCCA | 38 SANSEPOLCRO |
| 12 PIETRASANTA | 39 CHIUSI |
| 13 VIAREGGIO | 40 MONTALCINO |
| 14 MONTECATINI T. | 41 MONTEPULCIANO |
| 15 PISTOIA | 42 PIANCASTAGNAIO |
| 16 SAN MARCELLO P.SE | 43 POGGIBONSI |
| 17 BORGIO S. LORENZO | 44 SIENA |
| 18 CASTELFIORENTINO | 45 SINALUNGA |
| 19 EMPOLI | 46 CASTEL DEL PIANO |
| 20 FIRENZE | 47 FOLLONICA |
| 21 FIRENZUOLA | 48 GROSSETO |
| 22 CASTAGNETO C. | 49 MANCIANO |
| 23 CECINA | 50 MONTE ARGENTARIO |
| 24 LIVORNO | 51 ORBETELLO |
| 25 MARCIANA MARINA | 52 PITIGLIANO |
| 26 PIOMBINO | 53 PRATO |
| 27 PORTOFERRAIO | 54 SASSOCORVARO |

95,8% la quota di SLL toscani immutati fra 2001 e 2011

L'IPERFRAMMENTAZIONE COLPISCE ANCHE LE AREE METROPOLITANE

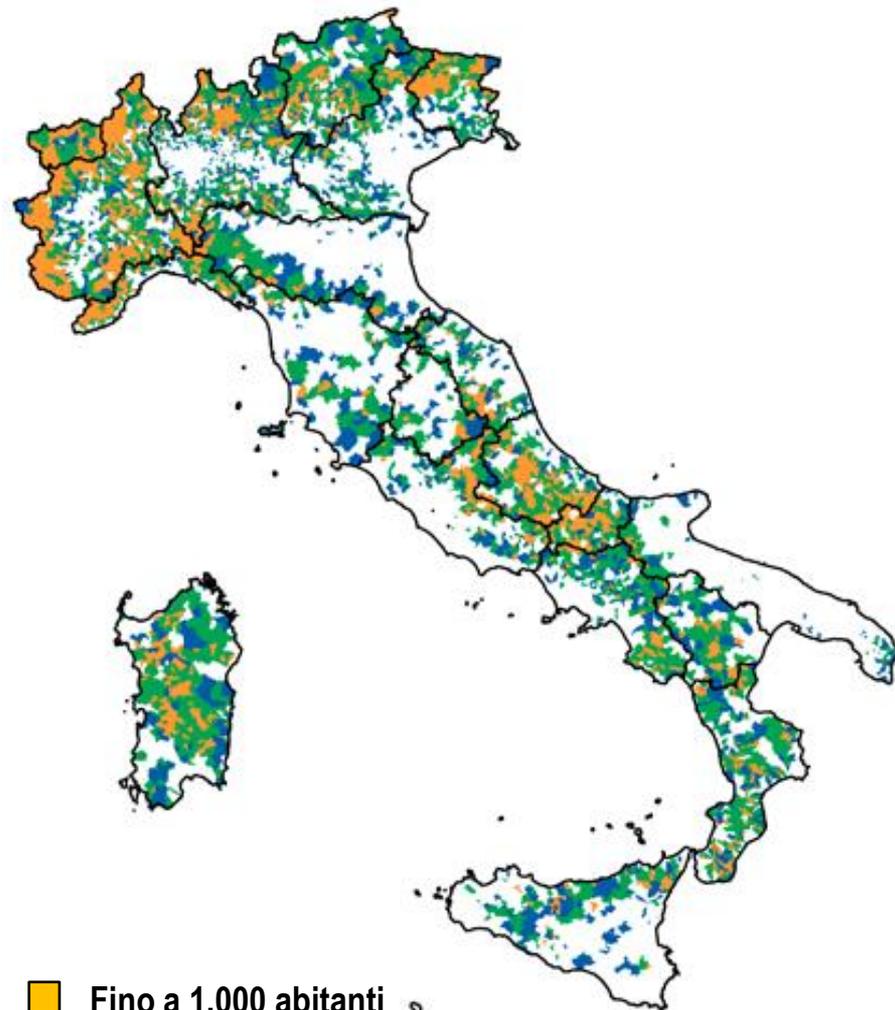
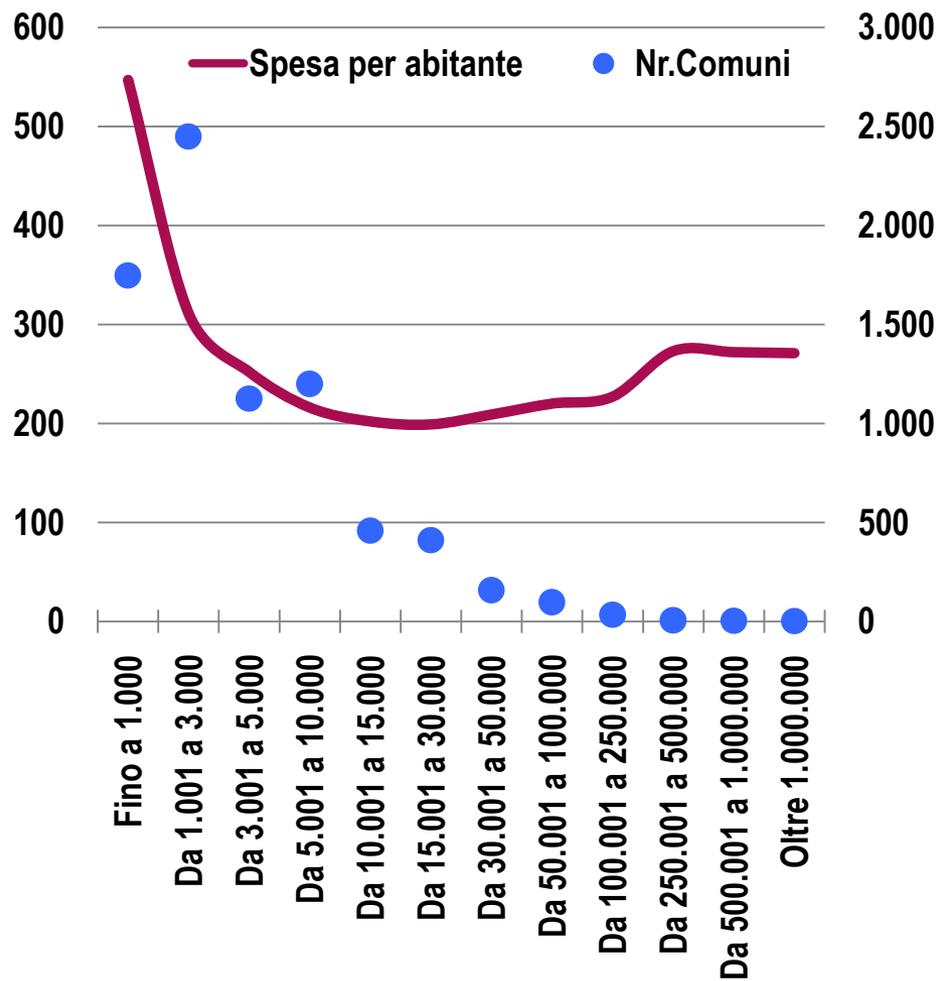
NELLE AREE METROPOLITANE: la frammentazione riduce le esternalità positive connesse alle economie di agglomerazione e, dunque, la produttività e il ruolo di motore economico (Ahrend *et al.*, 2014; Bartolini, 2015), questo perché essa riduce gli investimenti in infrastrutture di trasporti e la razionalità della pianificazione territoriale, abbassando così l'attrattività complessiva dell'area.

Altri effetti indesiderati sono: la 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, estrema lunghezza dei processi decisionali pubblici, ridotta visibilità politica alla scala nazionale e internazionale.



L'IPERFRAMMENTAZIONE È UN PROBLEMA NAZIONALE

ITALIA. SPESA PER FUNZIONI GENERALI. 2010



- Fino a 1.000 abitanti
- Da 1.001 a 3.000 abitanti
- Da 3.001 a 5.000 abitanti

I VANTAGGI DELLA REVISIONE DEGLI ASSETTI

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

I COSTI EVITABILI IN TOSCANA E IN ITALIA

SPESA PER AMMINISTRAZIONE GENERALE

	Comuni Attuali 2010	Hp SLL	Hp ZSS	Hp LR 68/2011
Nr. enti	287	51	34	167
Spesa amministrazione generale (mil.)	885	788	746	824
Diff. Ass. Spesa 2010 (mil.)	-	-96	-138	-60
Var. % Spesa 2010	-	-10,9	-15,6	-6,8

COSTI DELLA POLITICA

	Comuni Attuali 2010	Comuni attuali 2012	Hp SLL	Hp ZSS	Hp LR68/2011
Nr. enti	287	287	51	34	167
Nr. amministratori	5.784	4.157	1.054	746	3.171
Indennità (mil.)	30	21	14	13	21
Costi di funzionamento (mil.)	79	73	30	32	72
TOTALE (mil.)	109	94	44	45	93
Diff. Ass. Amministratori 2012	-	-	-3.103	-3.411	-986
Var. % Amministratori 2012	-	-	-74,6	-82,1	-23,7
Diff. Ass. Spesa Tot. 2012 (mil.)	-	-	-51	-50	-1
Var. % Spesa Tot. 2012	-	-	-53,6	-52,8	-1,5

Stime sulla **Toscana** 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 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 per l'**Italia**, 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) il risparmio sale a 5,2 miliardi (-30%).

Tali risorse possono essere "tagliate" o riallocate verso i servizi alla popolazione.

La stima non comprende i vantaggi connessi alla maggiore efficacia dell'agire pubblico. Sono esclusi anche i contributi pubblici, oggi molto generosi.

QUALI STRUMENTI

CONVENZIONI, UNIONI, FUSIONI

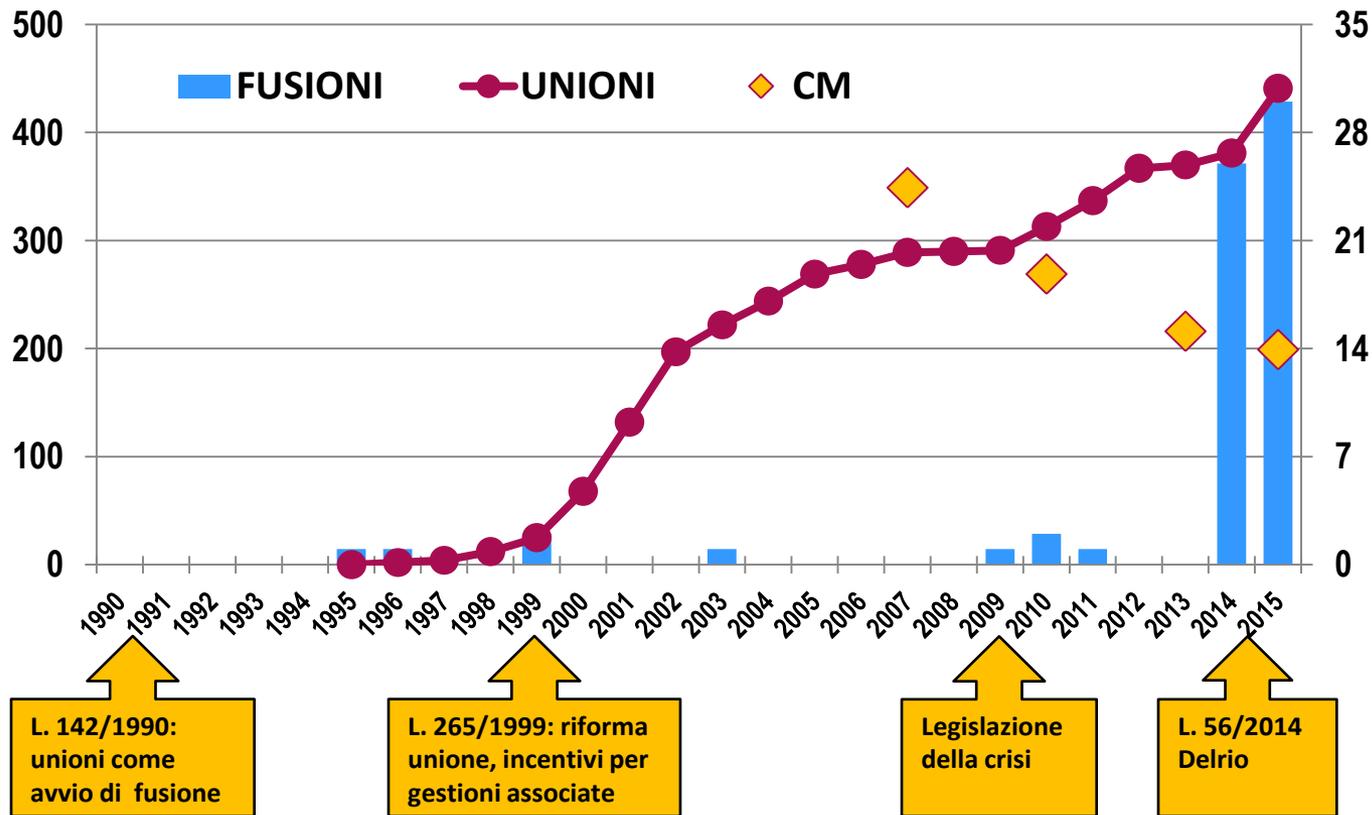
Nella letteratura economica **gli strumenti associativi (convenzioni e unioni) vengono considerati soluzioni di *second best* rispetto al riadeguamento dei confini istituzionali (fusioni)**, perché introducono livelli decisionali aggiuntivi che comportano:

- moltiplicazione dei costi amministrativi,
- allungamento dei tempi decisionali,
- accrescimento dei costi di transazione,
- indebolimento della capacità di controllo da parte degli elettori locali.

FONTE: Fraschini e Osculati, 2006; OECD, 2006; Bosch e Solé-Ollé, 2011

UN PERCORSO DURATO 25 ANNI CON POCHI RISULTATI

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



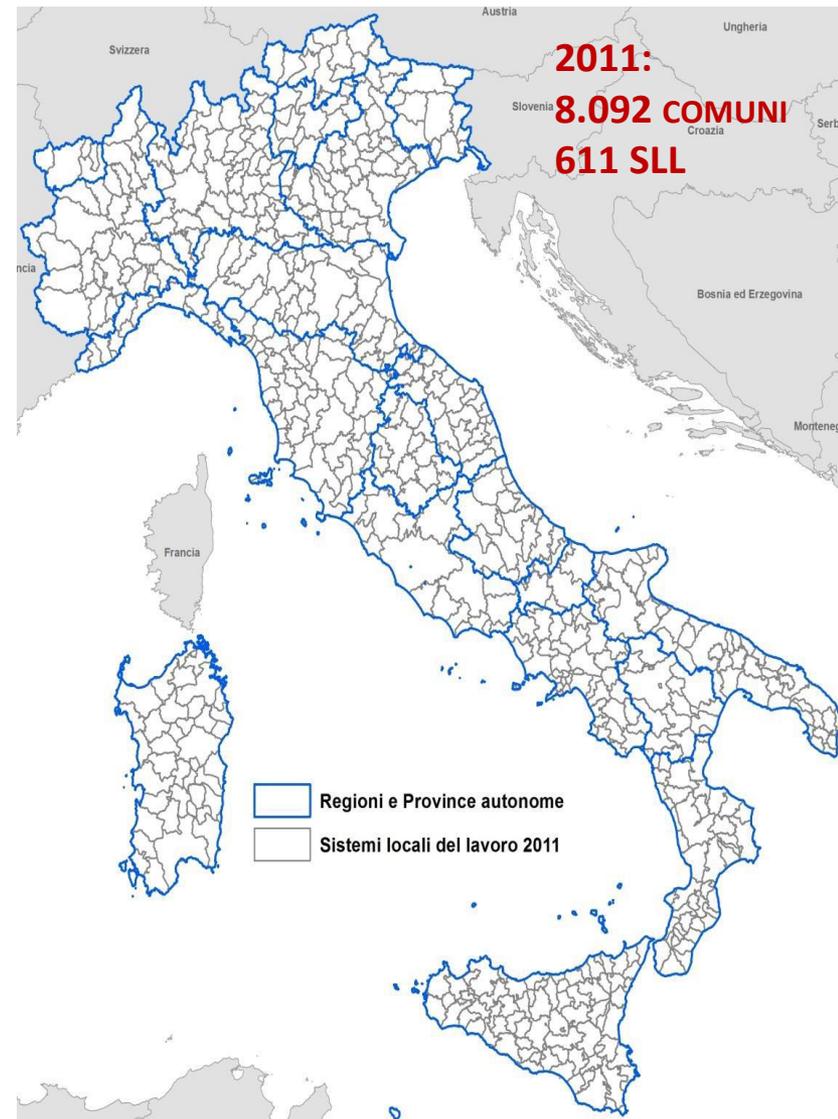
LE UNIONI SONO MOLTO MUTEVOLI NELLA COMPOSIZIONE E NELLE FUNZIONI SVOLTE (IN RELAZIONE AGLI INCENTIVI DI VOLTA IN VOLTA EROGATI), UNA PARTE SONO MERA SOSTITUZIONE DELLE COMUNITÀ MONTANE. LE FUSIONI SONO IN CRESCITA, MA ANCORA RARE. A 25 ANNI DALLA L. 142/90 OCCORRE CHIEDERSI QUANTE RISORSE SONO STATE INVESTITE E QUALI (SCARSI) RISULTATI SI SONO OTTENUTI.

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

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

I COSTI EVITABILI DELLA FRAMMENTAZIONE DEL GOVERNO LOCALE

sabrina.iommi@irpet.it