

Governo locale e benessere dei cittadini: i costi evitabili della frammentazione

Sabrina Iommi

Sommario

1. Ruolo degli enti locali e dimensione ottima – 2. Il concetto di costi evitabili della frammentazione – 3. Piccoli Comuni e grandi aree urbane – 4. Crisi economica e crisi politica: vincoli e opportunità – 5. Evidenze empiriche e un esercizio di simulazione sul caso toscano – 6. Conclusioni: alcuni miti da sfatare.

1. Ruolo degli enti locali e dimensione ottima

Il compito dei governi locali è quello di fornire beni e servizi ai residenti di una particolare area geografica, i quali esprimono le loro preferenze tramite l'elezione dei propri amministratori e contribuiscono al finanziamento dell'offerta locale con il pagamento di tributi e tariffe. Dal buon funzionamento del meccanismo descritto dipende il benessere delle famiglie insediate, ma anche il grado di attrattività dei diversi territori nei confronti delle imprese. La geografia degli enti locali è inoltre strettamente intrecciata con questioni identitarie, per il fatto che essa è al contempo risultato e fonte del senso di appartenenza degli individui alla comunità. Ogni ragionamento sulla dimensione ottima del governo locale, dunque, deve tener conto di una pluralità di criteri da cui dipende l'adeguatezza degli assetti istituzionali: efficienza, efficacia, equità e infine identità, partecipazione e controllo. In una situazione ideale, la dimensione demografica del governo locale è tale da minimizzare il costo unitario di produzione dei servizi grazie allo sfruttamento di economie di scala (criterio di efficienza), far ricadere i benefici dei servizi attivati interamente all'interno dei confini dell'amministrazione che li eroga, realizzando la massima coincidenza tra utilizzatori e finanziatori degli stessi (criteri di effi-

cienza e di equità), garantire l'offerta di tutti i servizi domandati dalla popolazione grazie al raggiungimento delle soglie minime di produzione (criterio di efficacia), offrire condizioni omogenee di accesso ai servizi per criteri di selezione e tariffe di compartecipazione (criterio di equità), garantire l'accesso a risorse finanziarie e competenze professionali adeguate a rispondere ai bisogni rilevati, ad interloquire in modo significativo con i livelli di governo superiori e ad incidere in modo sostanziale sui percorsi di sviluppo delle comunità di riferimento (criterio di efficacia). Allo stesso tempo, in una situazione ideale, alla dimensione del governo locale si richiede di essere adeguata ai territori che le comunità locali percepiscono come parte della propria identità, come pure di massimizzare la partecipazione al processo di produzione delle politiche pubbliche e la capacità di controllo degli amministratori sull'operato dei propri amministratori (criteri di identità, partecipazione e rendicontazione/controllo).

La letteratura economica insegna che questo problema non ha soluzione perché tiene insieme dimensioni fra loro molto diverse¹.

Il presente lavoro si propone di dare un contributo sul tema ragionando sulle evidenze empiriche del concreto funzionamento degli enti locali in Italia (analizzato attraverso il caso toscano) e sul concetto di dimensione minima operativa piuttosto che sull'individuazione di una dimensione ottima. Gli snodi logici salienti del lavoro sono almeno due: da un lato, si confuta l'idea che l'attuale articolazione territoriale del governo locale corrisponda all'identità delle comunità locali contemporanee, per il semplice motivo che il senso di appartenenza ai luoghi dipende dall'uso quotidiano degli stessi, che è molto cambiato rispetto all'epoca in cui la maggior parte dei confini comunali sono stati tracciati; dall'altro lato, per il ragionamento sul costo minimo unitario di produzione si prendono in considerazione solo i costi di funzionamento delle istituzioni, vale a dire quel livello minimo di attività organizzativa che le molteplici soluzioni adottabili (e fin qui adottate) per lo sfruttamento di economie di scala nella produzione dei servizi non possono comunque superare e che in misura certamente molto

(1) Cfr. P. Bosti, *Corso di scienza delle finanze*, Bologna, Il Mulino, 2010.

bassa presenta una variabilità non superabile, dovuta alle specificità del contesto (dispersione della popolazione, asperità morfologiche). L'articolo, che fa riferimento ad una ricerca più estesa², è organizzato come segue. Nel secondo paragrafo si dà una definizione del concetto dei costi evitabili della frammentazione amministrativa, nel terzo si identificano le realtà territoriali e amministrative che ne risentono maggiormente, mentre nel quarto si evidenziano alcuni vincoli e opportunità dell'attuale fase storica. Seguono un'analisi di dati di bilancio e un esercizio di simulazione, condotti su un caso toscano, ma volti più in generale a quantificare i costi della frammentazione e le conclusioni.

2. Il concetto di costi evitabili della frammentazione

La necessità di procedere ad un riadeguamento dell'assetto del governo locale non è certamente un tema nuovo. È piuttosto una questione che diviene centrale in corrispondenza dei cambiamenti strutturali che in alcune epoche storiche avvengono nei sistemi socio-economici, quando, ad esempio, con l'affermarsi della produzione industriale si determinano innovazioni radicali nella distribuzione della popolazione sul territorio (abbandono delle campagne e urbanizzazione), oppure quando, in seguito al progresso tecnologico, si compie un salto di scala nella mobilità quotidiana (pendolarismo) o nella possibilità di comunicazione (rete internet), come pure quando il riassetto del potere decisionale tra i diversi livelli di governo modifica le responsabilità relative (internazionalizzazione e decentramento) o il modello tradizionale di spesa pubblica entra in crisi (riduzione delle risorse). Se le cause del ripensamento dell'assetto delle istituzioni locali sono comuni, è vero, però, che non esiste un modello unico di riferimento per rispondere al cambiamento, per cui nel contesto internazionale si trovano sia realtà che hanno riadeguato la loro struttura, sia realtà che non lo hanno fatto, paesi che hanno scelto la strada della fusione e della crescita dimensionale, come paesi che hanno preferito quella

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

dell'associazionismo interistituzionale, anche quest'ultimo con diversi gradi di integrazione. Per rimanere in Europa, il modello inglese e quello francese rappresentano i due antipodi, anche se i confronti non sempre sono agevoli, perché il solo numero degli enti locali non rende conto del peso decisionale di cui sono titolari, specialmente laddove essi sono nei fatti superati da una struttura associativa sovra-locale³. Una delle cause della varietà di soluzioni empiriche adottate, evidenziata in particolare dalla letteratura economica, sta nel fatto che gli enti locali svolgono per loro natura una pluralità di attività che non raggiungono l'efficienza ad una stessa soglia dimensionale, per cui la dimensione ottima di fatto non esiste. Più realisticamente, però, la varietà di soluzioni dipende dall'intreccio fra fattori economici, politici, sociali e identitari. Raramente le riforme territoriali sono condotte in modo non animoso, perché vanno a modificare l'allocazione del potere decisionale di una società, scardinando equilibri di lungo periodo e dunque incontrando numerose forme di resistenza. Una semplificazione del dibattito assai diffusa è quella che contrappone le ragioni dell'efficienza a quelle dell'identità, in accordo con la quale gli studi di approccio economico vengono di solito accusati di trascurare il secondo corno del problema⁴.

Nella definizione del concetto dei costi evitabili della frammentazione il presente lavoro tiene conto del ruolo svolto dalle identità locali, partendo però dal riconoscimento che anche il senso di appartenenza alla comunità è un concetto dinamico, le cui trasformazioni avvengono in modo molto lento, ma comunque avvengono. Ciò che si vuol mettere in evidenza è che l'affermazione che gli attuali assetti del governo locale, fissati in media a metà dell'Ottocento, debbano essere mantenuti come sono perché rispondono alle identità locali significa assumere che da allora ad oggi tali identità siano rimaste immutate,

(3) Cfr. H. BALDERSHEIM, L.E. ROSE, *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*, London, Palgrave MacMillan, 2010.

(4) P. SWIANIEWICZ, *Size of Local Government: International Context and Theoretical Framework*, in P. SWIANIEWICZ (a cura di), *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Government in Central and Eastern Europe*, Budapest, Open Society Institute, 2002, pp. 1-30.

nonostante i cambiamenti strutturali avvenuti in merito a scelte localizzative, modalità di comunicazione e trasporto, domanda di servizi pubblici e forme di finanziamento. Il lavoro dunque non trascura il tema dell'identità locale, ma assume che esso sia mutevole nel tempo e transcalare, nel senso che può essere declinato a diverse scale geografiche, locali e sovralocali. Gli spazi relazionali degli individui sono dunque molteplici, intersecati l'uno con l'altro e non necessariamente coincidono con gli ambiti di rappresentanza istituzionale (anch'essi organizzati a diverse scale territoriali, peraltro), soprattutto se questi ultimi nel corso del tempo si sono allontanati dai luoghi in cui si strutturano le relazioni sociali dense.

La definizione di costi evitabili della frammentazione del governo locale deriva dunque dall'assunzione che l'assetto vigente del governo locale sia molto più frammentato di quanto richiesto dall'attuale sistema delle identità locali, approssimato come vedremo dai bacini del pendolarismo per motivi di lavoro o dagli ambiti di programmazione dei servizi socio-assistenziali locali.

I costi evitabili, inoltre, possono essere distinti in due categorie concettuali, espliciti ed impliciti.

Con i primi si fa riferimento a quelli che generano un flusso di risorse in uscita e possono pertanto essere misurati; essi sono tipicamente i costi fissi di gestione che crescono al crescere del numero di unità locali in cui è suddiviso il processo decisionale pubblico e incidono in modo significativo sulle unità di dimensione più piccola. Semplificando si può affermare che, se il compito principale degli enti locali è quello di erogare i servizi pubblici alle famiglie e alle imprese insediate sul loro territorio, essi devono gestire anche due grandi funzioni strumentali rispetto alla loro "ragione sociale", che riguardano il processo politico di formazione della volontà collettiva e di traduzione della stessa in opzioni di politiche pubbliche e la gestione delle attività di organizzazione e amministrazione generale. Le due componenti, che per usare uno slogan possono essere etichettate come costi della politica e della burocrazia, possono essere considerate alla stregua di "costi di funzionamento" della macchina, che pur essendo indispensabili, assorbono una parte delle risorse altrimenti destinabili ai servizi. In un'organizzazione ideale del governo locale, dunque, gli

enti dovrebbero raggiungere una dimensione tale da minimizzare tale voce di spesa e da massimizzare di conseguenza le risorse destinate al soddisfacimento dei bisogni.

Per costi impliciti si intendono invece costi che non generano un'uscita quanto piuttosto una mancata entrata, ovvero ciò cui si rinuncia mantenendo un assetto del governo locale molto frammentato, una sorta di costo opportunità della prossimità istituzionale. Per la loro caratteristica si tratta di costi difficilmente stimabili, ma che rischiano di avere effetti negativi più dirompenti. L'eccesso di frammentazione, infatti, impone tempi di decisione politica lunghi e ridondanti, moltiplica i costi di transazione, spinge verso una concorrenza territoriale di tipo predatorio, impedisce l'attivazione di servizi più innovativi e di interesse sovralocale, in sintesi mina lo sviluppo economico futuro e il mantenimento dei livelli di benessere raggiunti.

L'esercizio di simulazione proposto successivamente dà una misura dei primi e non dei secondi, ma è ragionevole ritenere che essi siano di dimensione certamente maggiore.

3. Piccoli Comuni e grandi aree urbane

Comunemente si pensa che l'eccesso di frammentazione sia un problema dei piccoli Comuni, dei cosiddetti Comuni "polvere", che non raggiungono la dimensione sufficiente per lo sfruttamento delle economie di scala e di scopo, scontando dunque un peso eccessivo dei costi fissi di funzionamento sui loro bilanci. Sicuramente ciò rappresenta una parte importante del problema, ma non l'unica sua manifestazione. Nel caso dei Comuni di piccola taglia demografica i costi derivano sicuramente da un *deficit* di dimensione che impedisce la minimizzazione dei costi di funzionamento (costi espliciti), ma indebolisce anche la capacità di rispondere al fabbisogno di famiglie e imprese data la povertà di risorse finanziarie e competenze professionali disponibili (costi impliciti). Il principale problema dei piccoli Comuni, perciò, è dato dal fatto che impongono costi di gestione elevati a fronte di ambiti di decisione politica estremamente ristretti e di una possibilità di risposta al fabbisogno molto bassa; di fatto gli amministratori dei piccoli Comuni sono semplici gestori del poco esistente, mentre gli operatori comunali sono dipendenti "tuttofare" a

bassa specializzazione. Non di rado, pertanto, gli enti sono costretti a cercare all'esterno le competenze di cui hanno bisogno per la gestione delle funzioni di cui sono titolari, imponendo alla collettività un ulteriore aggravio di costi.

Le difficoltà gestionali degli enti sottodimensionati sono ben note a studiosi, legislatori e amministratori, tanto è vero che nel corso del tempo sono stati adottati numerosi strumenti correttivi per avvicinare la dimensione degli ambiti produttivi a quella minima efficiente: basti pensare alla creazione di società *ad hoc* per la gestione dei servizi a rilevanza industriale in cui sono necessari grandi investimenti infrastrutturali, alla crescente separazione tra responsabilità di gestione e di produzione con l'affidamento esterno di quest'ultima, come pure alla promozione di varie forme di cooperazione interistituzionale (consorzi, convenzioni, unioni). Proprio la numerosità dei correttivi adottati deve però spingere alla riflessione. Da un lato, infatti, sotto una certa soglia dimensionale, anche l'adozione di tutta una serie di correttivi può risultare insufficiente e, pur ipotizzando di voler conservare al livello comunale solo il "pacchetto minimo delle funzioni", vale a dire la raccolta dei bisogni della popolazione e il controllo sui servizi prodotti da operatori esterni, l'ente deve comunque dotarsi di un livello minimo di struttura politica e amministrativa che continuerebbe ad operare in condizioni di inefficienza, sottraendo risorse altrimenti destinabili ai servizi. Anche la gestione delle funzioni di base, dunque, richiede risorse e competenze che solo una taglia demografica non eccessivamente ridotta può sopportare⁵. Dall'altro lato, è necessario interrogarsi su quali siano le ragioni per il mantenimento dell'assetto istituzionale vigente nella situazione limite, ma non così rara nei fatti, in cui tutte le funzioni di rilievo vengono gestite ad un livello territoriale superiore a quello della rappresentanza democratica. Il mantenimento dello scarto fra luoghi di rilevazione delle preferenze e luoghi di organizzazione delle risposte a tali preferenze risulta allo stesso

(5) A. FRASCHINI, F. OSCULATI, *La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali*, Università del Piemonte Orientale - Dipartimento di Politiche pubbliche e scelte collettive POLIS, *Working paper* n. 71, 2006.

tempo costoso e poco trasparente, contravvenendo anche al principio del maggior controllo dei cittadini sugli amministratori locali che la teoria del federalismo e il senso comune riconoscono agli enti locali. Spesso i cittadini dei piccoli Comuni hanno un rapporto di conoscenza personale con i loro amministratori, i quali però si trovano nell'impossibilità di prendere decisioni significative per i loro referenti.

Un aspetto meno noto della frammentazione istituzionale è che essa impone costi rilevanti anche alle aree urbane e metropolitane, tipicamente territori molto popolosi, ma funzionalmente integrati, in cui i confini amministrativi vanno a "tagliare" realtà economiche e sociali unitarie. In questo caso non esiste un problema di mancato sfruttamento di economie di scala e di scopo, quanto piuttosto problemi di inutile duplicazione della spesa per il funzionamento degli apparati politici e burocratici (costi espliciti), di mancata corrispondenza tra finanziatori ed utilizzatori dei servizi e dunque di esternalità che creano un problema di equità nella distribuzione di costi e benefici, come pure nell'accesso ai servizi (costi espliciti), ma soprattutto un problema di mancato salto di scala delle funzioni svolte (costi impliciti). Quest'ultimo è certamente l'aspetto più deleterio per le aree di dimensione metropolitana, perché implica una rinuncia a livelli più elevati di sviluppo socio-economico, per il semplice motivo che la somma di dieci Comuni da 50 mila abitanti non fa una città da 500 mila in termini di investimenti in infrastrutture di comunicazione e trasporto, dotazione di servizi a contenuto scientifico e culturale, visibilità sul piano nazionale e internazionale. In questo caso, la frammentazione istituzionale non impedisce lo sfruttamento delle economie di scala per i servizi tradizionali, ma tiene artificialmente basso il numero dei cittadini e degli operatori economici serviti, impedendo di fatto l'attivazione dei servizi più innovativi, a più elevata specializzazione o che richiedono grossi investimenti infrastrutturali, imponendo agli utenti, da un lato, inutili costi di duplicazione degli stessi servizi di base e, dall'altro, il costo della mancata innovazione. Il difetto maggiore dell'assenza di un governo unitario consiste in questo caso nella rinuncia a sviluppare i servizi tipici delle grandi aree urbane, con tutte le conseguenze negative che ciò comporta sullo sviluppo economico dei sistemi regionali e nazionali di appartenenza

e sul posizionamento nella competizione nazionale e internazionale. Le ragioni della criticità delle due tipologie indicate sono diverse: nel primo caso si ha un problema di sottodimensionamento assoluto e di diseconomie di scala, nel secondo un problema di sottodimensionamento relativo, di equità e di scelte strategiche. Se i Comuni eccessivamente piccoli uniscono elevati costi fissi a bassa offerta di servizi, povertà delle risorse umane e delle competenze e scarso potere decisionale degli amministratori locali, determinando una perdita di benessere per la popolazione insediata ben visibile e dunque misurabile, la frammentazione istituzionale delle grandi aree urbane rischia di produrre danni più rilevanti per la competitività dell'intero sistema economico regionale e per la sua capacità di rinnovarsi nel tempo.

4. *Crisi economica e crisi politica: vincoli e opportunità*

Appurato che il tema della necessità della revisione degli assetti del governo locale non è nuovo, è lecito domandarsi se oggi ci troviamo in una condizione peculiare del contesto socio-economico e politico che non consenta di rimandare ulteriormente una riforma progettata ormai da alcuni decenni.

La grave crisi economica internazionale in corso impone in maniera molto più stringente rispetto al passato il vincolo di riduzione della spesa pubblica; allo stesso tempo, la crisi di legittimazione della politica, a dire il vero percepita più per il livello centrale del governo piuttosto che per quello locale, impone un rinnovamento anche dei modelli decisionali, di partecipazione e di *governance*.

I due aspetti citati rappresentano certamente dei vincoli molto forti: la riduzione delle risorse impone tagli di spesa inevitabili, che possono essere applicati o con modalità "lineare", andando di fatto a ridurre l'offerta di servizi alla popolazione, o applicando un procedimento di razionalizzazione degli enti e delle funzioni, che miri a ridurre i costi di funzionamento dell'architettura istituzionale al fine di mantenere il più possibile il finanziamento dei servizi, secondo un approccio noto con il termine di *spending review*⁶. La seconda modalità avreb-

(6) Cfr. L. HINNA, M. MARCANTONI, *Spending review. È possibile tagliare la spesa pubblica italiana senza farsi male?*, Roma, Donzelli, 2012.

be sicuramente il vantaggio di dare nuova legittimazione anche alle istituzioni e ai soggetti della politica, a livello locale e nazionale, per i quali una parziale razionalizzazione è comunque già stata avviata⁷. La fase storica presente contiene però anche alcune opportunità, legate in primo luogo al fatto che i cambiamenti strutturali di natura sociale, economica, territoriale e culturale, cui di solito si associa la revisione delle strutture organizzative di una società, sono di fatto già avvenuti in modo molto evidente (evoluzione dei modelli insediativi della popolazione, con le fasi di urbanizzazione prima e di suburbanizzazione successivamente; forte incremento del pendolarismo giornaliero, anche su lunga distanza; velocizzazione e smaterializzazione dei processi di diffusione delle informazioni grazie allo sviluppo delle tecnologie ITC; revisione dei modelli culturali di riferimento grazie alle grandi migrazioni internazionali), ma anche al fatto che numerose innovazioni organizzative, di solito tese al superamento degli angusti confini territoriali, sono già state intraprese da molto tempo e sono dunque diventate prassi comune. Come già anticipato in precedenza, con strumenti di varia natura che vanno dall'approvazione di una normativa *ad hoc* per i servizi pubblici a carattere industriale (le cosiddette *public utilities*) alla promozione delle procedure di *outsourcing* sia per i servizi che richiedono particolari specializzazioni degli operatori (settore socio-sanitario ed educativo) che per quelli di base degli enti locali (funzioni di generale amministrazione), per arrivare ai veri e propri strumenti di cooperazione sovralocale (gestioni associate, deleghe ad enti con scala territoriale maggiore, consorzi, unioni, ecc.) nella realtà quotidiana l'organizzazione e la gestione dei servizi pubblici locali superano in molti casi i confini amministrativi. In altre parole, gli enti locali, soprattutto se di piccola dimensione, sono ormai da tempo abituati a gestire le loro funzioni al di fuori dei

(7) Il riferimento, in particolare è al d.l. 95/2012 che prevede l'obbligo di gestione in forma associata delle funzioni fondamentali per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (3.000 se appartenuti a comunità montana) e di tutte le funzioni per quelli fino a 1.000 abitanti. Per tutti gli enti fino a 10 mila abitanti viene confermata la riduzione del numero dei consiglieri comunali, mentre si fa espresso divieto agli amministratori delle unioni di percepire compensi dai Comuni.

loro confini, in un intreccio molto complesso di bacini territoriali e relazioni societarie che pongono anche un problema di opacità della catena decisionale⁸. Non a caso, la normativa più recente ha cercato di semplificare anche in questo ambito, riducendo progressivamente la possibilità di istituire consorzi e, successivamente, ammettendo due sole modalità di gestione associata delle funzioni fondamentali (unione o convenzione, come stabilito dall'art. 19 del decreto legge 95/2012).

Ciò che si vuol mettere in evidenza, dunque, è che la riduzione delle risorse disponibili, unita alla lunga esperienza maturata nelle gestioni sovralocali, ha reso nei fatti l'accrescimento dimensionale degli enti tramite fusione una strategia praticabile e anzi socialmente desiderabile, perché l'unica in grado di porre costi minori a carico della società.

Pur in mancanza di evidenze empiriche schiaccianti, anche parte della letteratura economica in materia è giunta a conclusioni simili, prendendo atto del fatto che quando l'adozione di forme di organizzazione, gestione e produzione dei servizi sovralocali si estende a tutte le funzioni rilevanti, essa può servire a risolvere parzialmente e temporaneamente il problema dell'efficienza, ma di fatto svuota di senso il mantenimento dell'assetto attuale e pone il problema della minore trasparenza e dell'emergere di costi di transazione⁹. Per quanto ampio possa essere il conferimento esterno delle funzioni anche nelle forme cooperative più sviluppate, come è il caso delle unioni di Comuni, parte delle strutture comunali, con i relativi costi e le relative inefficienze, deve essere comunque mantenuta, i processi decisionali diventano più lunghi, più complessi e più opachi, mentre non di rado l'unificazione delle gestioni non implica integrazione delle politiche, per cui modalità operative, costi e tariffe restano diversi. Di contro, le fusioni accrescono governabilità, responsabilità e legittimazione

(8) Cfr. G. CITRONI, A. LIPPI, S. PROFETI, *Le società partecipate dei comuni strumento e arena del governo locale*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2012.

(9) N. BOSCH, A. SOLÉ-OLLÉ, *Fiscal Crisis and the Reform of Local Government*, in *IEB's Report on Fiscal Federalism*, 2011, pp. 5-9, <http://www.ieb.ub.edu>.

dei processi politici locali, anche attraverso un procedimento di riduzione del numero degli amministratori e dei costi connessi, che ha il vantaggio di un alto valore simbolico, anche se non strettamente economico¹⁰. Per le ragioni citate, l'adozione di forme di cooperazione interistituzionale è ritenuta una soluzione di *second best* rispetto all'accrescimento dimensionale, che riunisce invece i vantaggi di sfruttare le economie di scala, aumentare le capacità amministrative e i margini di decisione politica, favorire l'armonizzazione delle politiche, mantenere le capacità di controllo in capo agli elettori locali, ridurre i costi di transazione e i tempi delle decisioni collettive¹¹. Riprendendo dunque a chiusura il tema dell'identità, esistono certamente soluzioni meno costose della frammentazione e della duplicazione delle strutture per garantire partecipazione, senso di appartenenza, equità nella distribuzione di costi e benefici, come i vari strumenti di partecipazione ai processi decisionali implementati di recente e i sistemi di compensazione fiscale. È evidente che le condizioni attuali del contesto richiedono (e consentono) un salto di qualità nei processi di riordino istituzionale.

5. Evidenze empiriche e un esercizio di simulazione sul caso toscano

I dati che vengono presentati di seguito si riferiscono alla Toscana per ragioni di maggiore facilità di accesso alle informazioni da parte dell'autrice, ma le evidenze che ne derivano possono facilmente essere estese al più generale contesto nazionale, in quanto la frammentazione istituzionale non è specificità toscana. Rispetto al panorama nazionale, anzi, la Toscana presenta un livello di frammentazione comunale meno accentuato. Mancano sul territorio sia i Comuni "polvere", sia quelli di dimensione più rilevante, come accade tipicamente

(10) B. BALDI, G. XILO, *Dall'unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, in *Istituzioni del Federalismo*, Quaderno n. 1/2012, pp. 141-165.

(11) Cfr. OECD, *The Efficiency of Sub-Central Spending*, Meeting of OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, 2006, <http://www.oecd.org>; D.R. MULLINS, *Accountability and Coordination in a Decentralized Context: Institutional, Fiscal and Governance Issues*, 2004, <http://www.worldbank.org>.

nelle Regioni policentriche; la taglia media è di poco più di 13 mila abitanti, quella mediana di quasi 6.000, i Comuni fino a 10 mila abitanti rappresentano il 70% del totale, contro l'85% a livello nazionale, l'88% in Lombardia, il 94% in Piemonte. Inoltre, il governo regionale, sulla scia di quanto avvenuto anche in Emilia-Romagna, ha promosso a più riprese forme di collaborazione interistituzionale tese ad aumentare la dimensione minima degli enti e a raggiungere ambiti territoriali adeguati per l'esercizio delle attività sia di programmazione che di erogazione dei servizi pubblici locali (associazioni intercomunali, comunità montane, zone socio-sanitarie, gestioni associate, ambiti adeguati per le funzioni fondamentali).

Sebbene la Toscana sia moderatamente frammentata, dunque, le difficoltà in termini di risorse finanziarie e competenze umane degli enti più piccoli sono comunque leggibili nella composizione dei bilanci consuntivi e nella struttura delle piante organiche di questi ultimi.

Nonostante i dati di bilancio presentino alcuni limiti che sono stati più volte sottolineati in indagini specialistiche¹², essi sono sufficienti a dare indicazioni generali circa l'esistenza di economie di scala. Nella figura 1 è riportato l'andamento della spesa *pro capite* totale e per alcune funzioni per classe demografica dei Comuni.

La distribuzione della spesa mette in evidenza almeno quattro aspetti:

(12) Per misurare con maggiore precisione statistica la presenza di economie di scala nelle diverse funzioni occorrerebbe avere dati di *input* e di *output* confrontabili, cioè occorrerebbe sapere nel dettaglio, ad esempio, quanto personale e con quali qualifiche viene destinato all'esercizio di una certa funzione e quali sono quantità e qualità delle prestazioni erogate. Si tratta di informazioni che non sono reperibili nei certificati dei bilanci consuntivi e che hanno bisogno di indagini dirette per essere rilevate. Per questa ragione, nell'ambito del processo di attuazione del federalismo e di ridefinizione delle modalità di finanziamento degli enti locali, con il passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei fabbisogni e costi standard per le funzioni fondamentali, IFEL e SOSE sono stati incaricati di procedere alla rilevazione diretta dei dati necessari presso i Comuni. Delle 6 funzioni fondamentali individuate dalla normativa (Amministrazione generale, Polizia locale, Istruzione, Viabilità e trasporti, Territorio e ambiente, Settore sociale), per il momento ne sono state rilevate tre. I risultati relativi alle funzioni di amministrazione generale confermano un eccesso della spesa storica rispetto al fabbisogno standard per gli enti di minore dimensione. Si veda la tabella 2 della nota metodologica scaricabile al seguente *link*: http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/documenti/FC01X_Nota_Metodologica_Riepilogativa_x20-12-2012x.pdf.

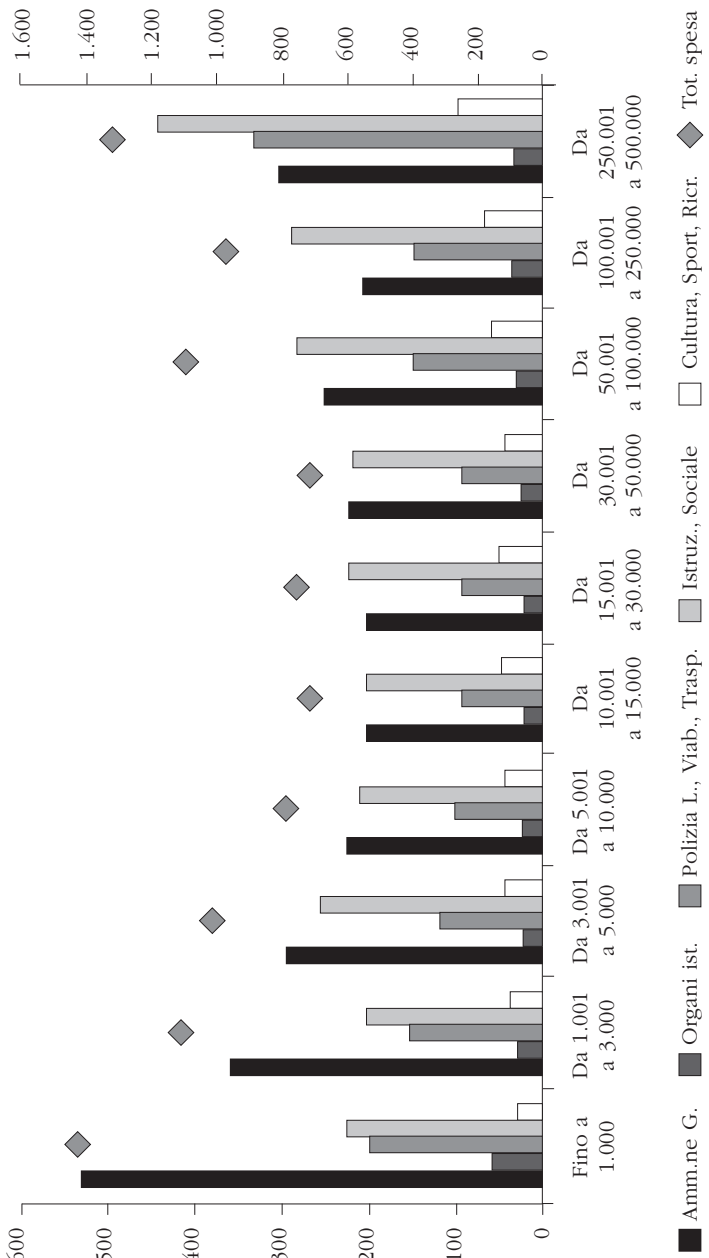


Fig. 1. Comuni toscani. Spesa corrente pro capite complessiva (scala dx) e per alcune funzioni (scala sn). 2010.
 Fonte: Elaborazioni IRPET su Certificati dei Conti consuntivi.

a) la composizione funzionale della spesa cambia in maniera significativa al cambiare della dimensione dell'ente, con un aggravio di costi di funzionamento (in particolare la spesa per amministrazione generale) nel caso di quelli di piccola e piccolissima dimensione; *b*) la componente dei costi della politica è decisamente minoritaria rispetto a quella dei costi della burocrazia, costituiti in massima parte dal costo dei dipendenti addetti allo svolgimento dei compiti di amministrazione generale; *c*) la minimizzazione dei costi di funzionamento, associata ad un'offerta di servizi standard, si ha intorno alla soglia dei 20 mila abitanti; per le dimensioni superiori conta probabilmente un effetto complessità delle funzioni svolte; *d*) data la scarsa numerosità degli enti con popolazione superiore a 30 mila abitanti, l'affidabilità del dato empirico è certamente maggiore per la parte discendente della curva dei costi di funzionamento (200 Comuni fino a 10 mila abitanti) piuttosto che per quella costante (65 Comuni da 10 mila a 30 mila abitanti) o quella crescente (22 Comuni con più di 30 mila abitanti, di cui 11 con funzioni di capoluogo di Provincia).

I dati fin qui presentati evidenziano il *deficit* di efficienza dei piccoli Comuni, ma gli aspetti critici attengono anche alla loro efficacia. Utilizzando la presenza di personale dirigente come *proxy* della disponibilità di competenze specialistiche, i dati relativi ai dipendenti dei Comuni toscani mostrano che occorre raggiungere una dimensione di 30 mila abitanti per ottenere la corrispondenza ideale di 1 dirigente per ciascuna delle 6 funzioni fondamentali dei comuni individuate dalla normativa sul federalismo fiscale (legge 42/2009)¹³. Le dotazioni organiche dei piccoli Comuni sono allo stesso tempo inefficienti, perché destinate a servire un numero troppo ristretto di cittadini, e inefficaci perché non messe in condizione, dalla povertà della struttura di appartenenza, di esercitare adeguatamente le funzioni di competenza¹⁴.

(13) Per precisione si ricorda che il numero delle funzioni fondamentali è stato ampliato dall'art. 19 del decreto legge 95/2012, senza che ciò alteri, però, le considerazioni circa il *deficit* di efficacia degli enti sottodimensionati.

(14) Un esempio di tali difficoltà è riscontrabile nei tempi lunghi necessari per l'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale. I Comuni di piccola taglia impiegano mediamente 7 anni a fronte di 5 per la formazione del piano strutturale

Lo stesso problema si verifica prendendo in considerazione il ruolo degli amministratori locali: essi impongono un costo ai cittadini che è molto limitato in dimensione assoluta, ma cui corrisponde un potere decisionale molto ridotto, qui misurato utilizzando come *proxy* le risorse finanziarie residue una volta finanziati i costi di funzionamento dell'ente (tab. 2).

La scarsa capacità di agire, dunque, è il limite maggiore dei Comuni sottodimensionati, i quali si trovano di fatto nell'impossibilità di offrire ai loro cittadini i servizi necessari. A parere di chi scrive, è indice di un dibattito costituito in gran parte da contrapposizioni ideologiche il fatto che nelle argomentazioni a favore del mantenimento degli enti di piccola e piccolissima dimensione non si citi mai un tema di rilevanza empirica quale l'effettiva capacità decisionale degli amministratori di tali enti, mentre si usi con molta frequenza quello della partecipazione democratica. In mancanza anche in questo caso di un rapporto ottimale certo fra numero di cittadini da rappresentare e numero degli eletti, la semplice osservazione della realtà mostra che, se un rischio di *deficit* democratico esiste, esso riguarda più i Comuni di grande dimensione che quelli piccoli, per il fatto che i primi uniscono una maggiore varietà economica e sociale (da cui discende una maggiore eterogeneità delle preferenze) ad un numero maggiore di cittadini per rappresentante (ad esempio, si contano 10 mila abitanti per consigliere comunale nel caso degli enti con oltre 250 mila residenti a fronte di 100 abitanti per consigliere nel caso dei Comuni fino a 1.000 residenti).

Dall'osservazione delle evidenze empiriche si passa quindi ad un esercizio di simulazione.

Come affermato in precedenza, l'obiettivo della simulazione è di quantificare i costi di funzionamento del governo locale che si avrebbero nel caso in cui i confini amministrativi venissero ricondotti agli ambiti territoriali delle comunità locali contemporanee. Di fatto si

e del correlato regolamento urbanistico. Cfr. C. AGNOLETTI, *Ricostruzione delle ipotesi quantitative di crescita indicate dai piani strutturali e dai regolamenti urbanistici*, Firenze, IRPET, 2012.

Tab. 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.

ipotizza di fondere gli enti esistenti 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 “comportamento” di una comunità. Come è noto gli SLL, calcolati dall’Istat ad ogni censimento, sono i bacini territoriali in cui avviene la maggior parte degli spostamenti quotidiani tra il luogo di residenza e il luogo di lavoro; pur a fronte di alcune criticità nel metodo con cui vengono calcolati¹⁵ hanno un’evidente validità concettuale per il fatto che i luoghi della percorrenza quotidiana bene approssimano quelli delle relazioni sociali più dense (comunità locali) e le aree in cui si domandano i servizi pubblici (enti locali). Ad oggi, tuttavia, tali ripartizioni sono utilizzate solo a scopo analitico. Di contro, la maglia delle Zss, che sono anch’esse accorpamenti di Comuni, ha il vantaggio di far parte dell’esperienza operativa degli enti locali, che in Toscana la utilizzano per la programmazione dei servizi socio-sanitari, vale a dire di una delle loro funzioni fondamentali. Tale maglia territoriale trova dunque un’importante legittimazione nella prassi.

Stimato il costo di funzionamento dei “nuovi enti” così ottenuti, per differenza si calcolano le risorse che potrebbero essere risparmiate rispetto all’assetto istituzionale vigente e che potrebbero essere destinate, almeno in teoria, a tre diverse finalità: riduzioni di spesa, potenziamento dei servizi, alleggerimento del prelievo fiscale. Nelle ultime due ipotesi è evidente il vantaggio per i cittadini, ma anche nel caso più probabile in cui i risparmi così ottenuti fossero destinati a tagli di spesa pubblica, il costo sociale sarebbe sicuramente minore rispetto ad economie di pari misura da ottenere con tagli all’offerta di servizi. Alcune brevi precisazioni si rendono necessarie prima della presentazione dei risultati della simulazione. L’esercizio viene svolto soltanto sui costi di funzionamento degli enti locali, quelli che sono stati

(15) F. COMPAGNUCCI, *I sistemi locali del lavoro nell’interpretazione dell’organizzazione territoriale: fondamenti teorici e limiti ontologici*, Università Politecnica delle Marche - Dipartimento di Economia, Quaderno di ricerca n. 336, 2009.

definiti in precedenza come costi espliciti della frammentazione. Ciò comporta alcuni limiti e alcuni vantaggi: tra i primi rientra il fatto che non viene data una misura dei costi impliciti, vuoi per carenza di dati sufficienti a stimarli, vuoi per un problema di soddisfacente operativizzazione del concetto; tra i secondi è bene evidenziare che il fatto che la stima non prenda in considerazione la spesa per l'erogazione dei servizi consente di evitare il problema della molteplicità delle dimensioni di minimizzazione dei costi unitari di produzione ed erogazione degli stessi, per concentrare l'attenzione sul tema della dimensione adeguata per la minimizzazione dei costi di funzionamento delle "macchine amministrative locali". Tale scelta garantisce anche una maggiore affidabilità dei dati di bilancio utilizzati, che per la parte di amministrazione generale risentono in misura minima dell'eterogeneità connessa alle caratteristiche del contesto (distribuzione territoriale della popolazione, composizione per fasce di età, morfologia del territorio, ecc.) o alle scelte gestionali (produzione diretta, *outsourcing*, azienda partecipata, grado di compartecipazione degli utenti ai costi, ecc.).

Per maggiori approfondimenti sul metodo di stima utilizzato si rimanda alla ricerca¹⁶, mentre qui si richiamano soltanto gli aspetti più rilevanti. Nella stima dei costi di funzionamento si è mantenuta la distinzione tra le due componenti dei costi della burocrazia (di fatto, i dipendenti addetti alle funzioni di amministrazione generale) e dei costi della politica (indennità e servizi di supporto agli amministratori locali). Suddivisi gli enti locali per classe dimensionale, si è calcolato per ciascuna classe il costo per abitante della burocrazia e il costo per amministratore della politica¹⁷. Trattandosi di fatto di un'analisi di efficienza, si è scelto di utilizzare il criterio del fabbisogno minimo necessario per lo svolgimento delle funzioni analizzate, minimo che è stato approssimato con il valore del primo quartile della distribuzio-

(16) S. IOMMI, *Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini*, cit.

(17) Dato che numero di rappresentanti e relative indennità sono definiti da apposita normativa, la stima ha riguardato i costi connessi alle funzioni di supporto agli organi istituzionali.

ne per evitare eventuali dati anomali¹⁸. Ai “nuovi enti locali” ottenuti con l’applicazione delle maglie dei SLL e delle ZSS sono stati infine applicati i costi per abitante e per amministratore così stimati in base alla nuova classe dimensionale di appartenenza, dopodiché, confrontando la spesa attuale con quella simulata, si è ottenuta l’entità del risparmio.

Così, ad esempio, nel caso ipotetico di 10 Comuni da mille abitanti ciascuno che si uniscono, il costo della burocrazia per abitante passerà da 480 euro *pro capite* a 190 e la spesa complessiva dagli attuali 4,8 milioni a 1,9. Lo stesso calcolo, complicato dal fatto che numero e indennità degli amministratori sono definiti da apposita normativa, peraltro recentemente modificata¹⁹, è stato applicato ai costi della politica.

I risultati sono illustrati nella tabella 3.

Dato il livello di frammentazione di partenza, la crescita dimensionale non può che apportare benefici.

Nel caso dell’accorpamento secondo il criterio dei SLL il risparmio ottenibile nella parte di costi della burocrazia ammonta a 96 milioni, pari all’11% di quanto speso complessivamente per la stessa voce nel 2010, mentre nella parte di costi della politica si risparmiano 65 milioni se si fa riferimento alla situazione 2010 o 51 milioni se si prende a riferimento la situazione che si avrebbe con la nuova normativa sulla rappresentanza nei governi locali a partire dal 2012, pari rispettivamente al 60% e al 54% della spesa ad assetto invariato.

Nel caso della riorganizzazione secondo la maglia delle ZSS si avrebbe un risparmio maggiore sul lato dei costi della burocrazia (138 milioni di euro, pari al 16% della spesa sostenuta nel 2010) e uno leggermente inferiore sul lato dei costi della politica (64 milioni rispetto al 2010 e 50 rispetto al 2012) a causa della minore numerosità degli enti e della maggiore dimensione media, quest’ultima correlata a costi degli organi istituzionali più elevati. Complessivamente, quindi,

(18) Il primo quartile è il valore sotto il quale si trova il 25% dei casi analizzati. È preferibile al valore minimo in distribuzioni che presentano dati estremi, detti *outlier*.

(19) D.l. 138/2011 e modifiche successive.

Tab. 3. *Simulazione della spesa per amministrazione generale (burocrazia) e per organi istituzionali (politica)*

	Comuni attuali 2010	Hp SLL	Hp Zss
<i>Spesa per amministrazione generale</i>			
N. enti	287	51	34
Spesa amministrazione generale (mil.)	885	788	746
Diff. Ass. su spesa 2010 (mil.)	-	96	138
Var. % su spesa 2010	-	10,9	15,6
<i>Spesa per organi istituzionali</i>			
N. amministratori	5.784	1.054	746
Spesa (indennità e costi di funzionamento)	109	44	45
Diff. Ass. su spesa 2010 (mil.)	-	-65	-64
Var. % su spesa 2010	-	-59,6	-58,7
Diff. Ass. su spesa 2012 (mil.)	-	-51	-50
Var. % su spesa 2012	-	-53,6	-52,7

Fonte: Elaborazioni IRPET.

si avrebbe un risparmio sui costi di gestione di circa il 20% rispetto al 2010. Si tratta di cifre di tutto rilievo, che diventerebbero ancora più importanti se tale operazione venisse estesa a tutto il territorio nazionale. Si ricorda, inoltre, che l'esercizio quantifica solo una parte dei costi riducibili, dunque i vantaggi ottenibili sul lato del recupero di efficacia dell'azione dei governi locali sarebbero sicuramente maggiori di quelli stimati sul lato del recupero di efficienza.

6. Conclusioni: alcuni miti da sfatare

Ogni ragionamento sull'adeguatezza dell'assetto del governo locale non può che partire da due concetti, che sono la rifocalizzazione di quello che è il compito fondamentale delle istituzioni locali e la valutazione delle condizioni del contesto.

Per il primo aspetto, è indubbio che il ruolo fondante degli enti locali è quello di migliorare le condizioni di vita dei cittadini e di accrescere la competitività delle imprese attraverso la prestazione dei servizi. È evidente, pertanto, che le amministrazioni (di qualsiasi livello territoriale) massimizzano il loro obiettivo quanto più le risorse finanziarie e umane di cui dispongono si concentrano nell'erogazione dei servizi e, quindi, quanto meno esse vengono destinate al funzionamento della

struttura, le cui componenti fondamentali di costo sono rappresentate dai costi della burocrazia e da quelli della politica. Gli enti locali in particolare, proprio perché il loro ruolo è spazialmente definito, sono tenuti a svolgere le loro funzioni rimanendo coerenti con le collettività da rappresentare. Ciò implica che quando le scelte insediative, le modalità di comunicazione e trasporto, l'allocazione del potere decisionale e impositivo cambiano in modo significativo, come accaduto anche in Italia con i processi di urbanizzazione, industrializzazione e decentramento dei poteri pubblici, anche gli assetti istituzionali devono essere rivisti, in modo da rimanere coerenti con i fenomeni che sono chiamati a governare. Il mancato adeguamento produce costi sociali elevati, connessi al *deficit* di efficienza (spreco di risorse), ma anche a quello di efficacia (incapacità di governo), perché la dimensione adeguata serve non solo a ridurre gli sprechi, ma anche ad accrescere la capacità di esercitare un'azione incisiva.

Se, inoltre, la particolare fase storica di riferimento è drammaticamente caratterizzata dalla necessità di contenimento della spesa pubblica, il mantenimento di una situazione inefficace ed inefficiente rischia di produrre costi sociali insostenibili, costringendo di fatto a tagliare l'offerta dei servizi pubblici per non voler riformare l'assetto istituzionale. Non riformare il sistema, dunque, non vuol dire mantenere l'offerta tradizionale, ma accettare di sacrificarla al mantenimento dei confini, un costo che andrebbe perlomeno esplicitato ai cittadini.

Gli argomenti che di solito vengono opposti ai tentativi di revisione e aggregazione dei governi locali sono di varia natura, economici, sociali e politici, ma dominati decisamente dall'ultimo tipo. Il presente lavoro ha cercato di affrontare la questione con procedimento razionale, a partire dall'evidenza empirica. Ciò ha consentito di sfatare alcuni miti.

La prima obiezione a cadere è quella, di matrice prettamente economica, dell'inesistenza di una dimensione ottima degli enti locali, data la multifunzionalità che li caratterizza. L'analisi dei dati di bilancio mostra che, pur non esistendo un'unica dimensione ottima per tutti i servizi e le funzioni di competenza degli enti locali, esiste una dimensione che consente di minimizzare i costi di funzionamento degli enti stessi, sotto la quale diventa diseconomico esercitare qualsiasi

tipo di attività. Appare evidente, inoltre, che sotto un livello minimo di organizzazione cade anche l'efficacia con cui si gestiscono funzioni e servizi e, quindi, la capacità di rappresentare i cittadini e rispondere ai loro bisogni. Anche se non ci sono evidenze empiriche certe sulla dimensione ottima del governo locale, è dunque ragionevole ritenere che assai difficilmente essa possa scendere sotto la soglia dei 20-30 mila abitanti, per cui è evidente che l'attuale assetto presenti ampi margini di miglioramento. Del resto, tutte le riforme e i correttivi promossi negli ultimi decenni confermano che il legislatore, ma gli stessi amministratori locali sono ben consapevoli dei costi che la frammentazione amministrativa impone. Sarebbe quindi bene prendere coscienza del fatto che quando la distanza tra assetto istituzionale e realtà è talmente grande da richiedere continui correttivi, la revisione del primo è certamente la strada meno costosa per tutti i soggetti sociali, per i cittadini che potrebbero avvantaggiarsi di servizi più efficaci e meno costosi, per gli operatori pubblici che si avvantaggerebbero delle maggiori possibilità di specializzazione del lavoro insite in strutture di dimensioni medie maggiori, per gli stessi amministratori locali che amplierebbero le loro opportunità di agire in maniera incisiva sul benessere delle comunità di riferimento.

La seconda obiezione a cadere è quella relativa alla distruzione delle identità locali. Ridisegnare, aggregandoli, i governi locali provocherebbe secondo i sostenitori di questa obiezione l'indebolimento del senso di appartenenza alle comunità locali, il declino della partecipazione all'amministrazione degli interessi collettivi, la diminuzione del potere di controllo sull'operato degli eletti; in sostanza, una riduzione del livello di democrazia. Tale argomentazione contiene almeno due punti deboli. In primo luogo, assume che le identità locali siano immutabili nel corso del tempo, nonostante i cambiamenti avvenuti in merito a composizione della popolazione, scelte insediative e modalità di comunicazione e trasporto e, soprattutto, dà per scontato che esse coincidano con i confini amministrativi fissati in media a metà dell'Ottocento, come se anche essi non fossero storicamente determinati. In secondo luogo, non tiene conto del fatto che la dimensione del governo locale è soggetta a dei *trade-off*, non solo in relazione a questioni di efficienza economica, ma anche in merito al funzio-

namento stesso della democrazia. La prossimità delle istituzioni ai cittadini è solo uno degli aspetti rilevanti della democrazia, che tra le sue componenti, però, ha anche la presenza di pluralità di bisogni e aspirazioni, la capacità di tradurre le esigenze in azioni e interventi, la presenza di competenze adeguate e le dimensioni per interagire con le altre comunità e con le questioni sovralocali. Se è evidente che ripartizioni piccole sono più omogenee al loro interno e quindi più facilmente coalizzabili intorno a pochi interessi comuni, da cui discende la maggiore partecipazione, mentre la conoscenza diretta tra elettori ed eletti consente un controllo percepito come più immediato perché basato su relazioni fiduciarie e su contatti di conoscenza diretta, non è automatico che collettività così costruite garantiscano un maggior benessere collettivo, per alcuni limiti evidenti che le caratterizzano, a partire dalla inadeguatezza delle loro capacità di intervento. Detto in altri termini, essere vicini ai cittadini, ma non avere alcun potere decisionale effettivo, non aiuta a tutelare gli interessi delle comunità locali, né a rafforzare il senso di appartenenza.

La terza obiezione a cadere è quella relativa ad una particolare componente di costo, quella connessa al funzionamento degli organi istituzionali, più nota come costi della politica²⁰. 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 locale²¹, soprattutto in termini di spesa per singolo amministratore. L'analisi dei dati di bilancio proposta nel presente lavoro ha confer-

(20) Si tratta di un contenitore di varie componenti di spesa. Rientrano nella categoria in primo luogo le indennità e i gettoni di presenza percepiti da coloro che ricoprono cariche elettive e di governo e i vitalizi e/o altri eventuali *benefit* maturati con l'esercizio della carica pubblica; ad essi si devono sommare i contributi previdenziali, assicurativi e ai fini del TFR, nonché i permessi retribuiti da rimborsare al datore di lavoro nel caso di lavoratori dipendenti, oltre ai rimborsi per le spese sostenute nello svolgimento delle funzioni. La seconda componente di rilievo è rappresentata dai costi di funzionamento degli organi stessi (invio delle comunicazioni, apertura delle sedi, registrazioni delle sedute, ecc.) e delle attività di supporto, come le segreterie, gli addetti stampa, le consulenze specialistiche, ecc.

(21) Cfr. UPI, *I costi della politica. Rielaborazioni Upi su dati Siope e Istat*, 2012, <http://www.upi.it>.

mato che, in valore assoluto, la spesa per gli organi istituzionali è molto ridotta, soprattutto in corrispondenza dei Comuni di minore dimensione. I dati dunque confermano la presenza di una sorta di “volontariato politico” nei governi locali più piccoli. È evidente, però, che la spesa per il funzionamento della democrazia locale va valutata non solo in senso assoluto, ma anche relativamente alla capacità decisionale esercitata, ovvero al rapporto fra il costo della politica locale e il risultato ottenuto, approssimabile con le risorse complessivamente amministrate. Assumere questo punto di vista fa emergere di nuovo le criticità di un assetto fortemente frammentato, in cui i singoli amministratori locali costano molto poco, a fronte però di un contributo decisionale molto basso.

La quarta e ultima obiezione a cadere è quella sui costi dell'immobilismo: i dati tratti dai bilanci e l'esercizio di simulazione svolto mostrano che l'assetto vigente è gravato da costi evitabili, di natura esplicita e implicita. I primi sono stati stimati nella parte relativa ai costi di funzionamento delle strutture in circa il 20% della spesa sostenuta al 2010, i secondi non sono stati quantificati, ma richiamati e messi in evidenza. L'eccesso di frammentazione implica la rinuncia all'innovazione e al miglioramento della qualità e della specializzazione dei servizi offerti, con le conseguenze che tutto ciò provoca sulla competitività dei sistemi produttivi locali e sul benessere dei cittadini. È evidente che quando le strutture che governano l'organizzazione sociale e i fenomeni reali sono ormai in aperta contraddizione, solo l'innovazione del modello organizzativo può scongiurare ricadute più pesanti dal punto di vista sociale, anche nel lungo periodo. Occorre in proposito sgomberare il campo da un equivoco. L'accorpamento degli enti locali e la crescita della dimensione media degli stessi non serve a ridurre i servizi alla popolazione e ad allontanarli dai cittadini, ma semmai si muove in direzione opposta, cercando di alleggerire il costo delle strutture al fine di potenziare le risorse destinate ai servizi. Ciò che si propone di portare ad una scala territoriale più congrua è l'esercizio della responsabilità politica e delle funzioni generali di organizzazione, che non implica necessariamente l'accorpamento dei punti di erogazione dei servizi che dovranno invece continuare a rispondere a criteri di prossimità alla popolazione più o meno strin-

genti a seconda dell'intensità con cui è richiesta l'interazione diretta tra erogatore e utente. Il mantenimento dello *status quo* istituzionale, al contrario, rischia di tradursi proprio in una drastica riduzione dei servizi alla collettività che i conservatori dichiarano di voler difendere. In altri termini, l'opposizione alla revisione organizzativa non significa salvaguardia dell'esistente, ma accettazione del declino.