

Una riorganizzazione istituzionale secondo i canoni del federalismo funzionale

Un'analisi economica

ALESSANDRO PETRETTO

Università di Firenze

Osservatorio regionale sull'attuazione del federalismo fiscale

La Pubblica amministrazione come un'industria diffusa sul territorio: Italia

- 10.000 unità istituzionali (ministeri, enti pubblici, regioni, Asl, atenei, comuni, province,...), di cui il 97,6% dell'amministrazione locale
- 3.700.000 addetti, il 16,5% dell'occupazione complessiva
- 35.000 unità organizzative interne, fornite di autonomia decisionale, originata da
 - Decentramento amministrativo
 - Autonomia politica (enti elettivi)

Cosa ci dice il confronto con altri paesi UE

Troppe UI centrali, **uffici ministeriali**, diffusi sul territorio

Troppe **regioni** con dimensioni squilibrare

Troppi **comuni**, fenomeno certo se pur storicamente spiegabile e giustificabile, e di dimensioni troppo piccole sotto il profilo industriale: circa 4500 hanno meno di 20 addetti, solo circa 250 hanno più di 200 addetti, circa 3500 hanno meno di 2000 abitanti, solo 690 sono nella fascia che presenta i costi unitari più bassi (10000-20000 abitanti)

Alcuni comuni sono inseriti in aree omogenee intensamente popolate, con diffusi *spillovers*, ma non ci sono **città metropolitane**

Troppe **province** con funzioni fondamentali spesso

ripetitive di quelle dei comuni => Il problema della

duplicazioni degli impianti e replicazione di costi fissi

La Pubblica amministrazione come un'industria diffusa sul territorio: Toscana

- 391 unità istituzionali, di cui
 - 8 dell'amm/ centr.
 - 383 dell'amm/loc (regione 1, province 10, 287 comuni, poi Asl, comunità montane, camere di commercio, agenzie regionali, atenei,...)
- Personale per 1000 ab.

	Amm/centr.	Amm/loc.
Lombardia	22,7	22,1
Toscana	32,2	30,0
Emilia	27,2	29,3
Campania	38,4	23,6

La configurazione industriale dei comuni della Toscana

- **Numerosità e classi demografiche**



- Il 47% è <5.000 abitanti (Italia 70%)
- Il 17% è situato nella fascia 10.000-20.000 (Italia 8,5%)



- 2919 consiglieri : 7,8 ogni 10.000 abitanti (Italia 13,6)
- 1115 assessori: 3 ogni 10.000 abitanti (Italia 5,5)
- 42% assessori in comuni <5.000 abitanti (Italia 61%)

- **Struttura politica**



- N. dipendenti/1000 abitanti:
 - 8 (8 Emilia, 6 Veneto, 6,7 Lombardia, 11,8 Sicilia)
- N. abitanti per dirigente:
 - 8043 (8216 Emilia, 12.999 Veneto, 15.998 Lombardia, 12.917 Sicilia)
- 1 contro 313 in Italia (22 in Emilia, 11 Marche, 28 Veneto)

- **Personale**



Il costo della macchina amministrativa regionale: % sul totale delle spesa, confronti 2009

Lombardia	Veneto	Emilia	Toscana	RSS	RSO	RSO N	RSO C	RSO S
2,8	2,5	2,2	3,4	13	3,5	2,8	3,8	4,2

Spesa per l'amministrazione generale pro-capite : 96 euro, Italia 38 euro


Occorre, però, verificare il grado di esternalizzazione delle attività che "falsa" i confronti interregionali

Efficienza della P.A. e federalismo

- *Efficienza interna delle Unità istituzionali*
(minimizzazione dei costi a parità di output/qualità dei servizi) <= **norme incentivanti la PA**
- *Efficienza della configurazione industriale* (numero e dimensione ottimale delle Unità istituzionali) <= **riorganizzazione istituzionale e industriale della PA**

- Sul primo punto, la LD 42/2009 sancisce il superamento della spesa storica e l'adozione del criterio dei costi e dei fabbisogni standard => se il meccanismo andrà effettivamente in porto introduce incentivi all'efficienza interna
- Sul secondo, invia messaggi contraddittori
- Ma soprattutto la LD sul Codice delle autonomie è al palo, per non parlare della “madre” delle riforme istituzionali (Senato federale, ecc.)
- Ma ha senso una ristrutturazione dei meccanismi di finanziamento, l'ampliamento degli spazi di autonomia

I concetti economici fondamentali per il riassetto istituzionale

- **Federalismo funzionale**: organizzazione di giurisdizioni a carattere funzionale per l'offerta di diverse tipologie di beni pubblici locali e lo svolgimento di attività complesse
- Enti che legiferano e programmano
- Enti che producono e forniscono servizi e tra questi
 - Piccoli o grandi: gli elementi dell'associazionismo
 - Generalisti (multifunzionali) o  specializzati (limitate funzioni)

- Economie di scala e di dimensione (produzione vs. fornitura e fruizione) soggetta a congestione
- Economie di scopo e complementarità nella produzione e nei costi
- Economie di specializzazione e di rete
- Sostituibilità dei processi produttivi => enti diversi per specifiche funzioni

Un esercizio: verso un riassetto istituzionale conforme in TOSCANA.....

- **Regione** => legifera, programma e regolamenta
- **Province** => tre (*T. Centro, T. Costa, T. Meridionale*)
per servizi a rete di area vasta (economie di scala e di specializzazione), attraverso processi di graduale ma consistente gestione associata delle funzioni fondamentali e amministrative
- **Città metropolitana** di Firenze (economie di dimensioni e di scopo) => la c.d area fiorentina con struttura economica definita
- **Unioni di comuni** ≥ 10.000 abitanti

..... e un'organizzazione industriale dei SPL a carattere economico (TPL, Gas, RSU, SII)

- Regolatore a livello regionale, senza la presenza degli enti locali in quanto nella proprietà delle aziende
- Regolatore a livello regionale come possibile diramazione locale di un Authority nazionale => riassetto degli ATO e loro trasformazione
- Aziende concessionarie, possibilmente multiutility, e di dimensioni "adeguate" sotto forma di società miste, con socio privato imprenditore di settore
- Superamento della forma *in-house* e