



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Facoltà di Economia

Dipartimento di Metodi e Modelli per l'Economia e la Finanza

Tesi di dottorato
in Geografia Economica

**Le strategie dei governi locali di fronte alle politiche di
spending review**

*Risultati e impatti
nelle municipalità italiane*

Dottoranda
Francesca Loi

Supervisor
Professor Antonio Di Majo

Coordinatore
Professoressa Roberta Gemmiti

Ciclo XIX

A noi.

A Mirko, il mio faro.

A Guglielmo, il motivo per cui stavo per mollare.

A me, perché non l'ho fatto.

Indice

<i>Indice delle Tabelle e delle Figure</i>	4
<i>Introduzione</i>	9
<i>Rassegna della letteratura</i>	11
1. <i>La teoria del decentramento della finanza pubblica</i>	13
2. <i>Le implicazioni spaziali della decentralizzazione</i>	25
3. <i>Le modalità di finanziamento degli enti decentrati</i>	40
4. <i>L'esperienza italiana di decentramento</i>	49
<i>Il modello</i>	60
5. <i>Il framework teorico</i>	63
6. <i>Il modello empirico</i>	65
7. <i>Un'analisi esplorativa</i>	73
8. <i>I risultati</i>	131
9. <i>Riflessioni conclusive</i>	151
<i>Bibliografia</i>	165

Indice delle Tabelle e delle Figure

Figura 1 - Rappresentazione grafica del teorema del decentramento di Oates

Figura 2 - Rappresentazione grafica degli effetti di un trasferimento lump sum secondo la teoria tradizionale

Figura 3 - Rappresentazione grafica del fly paper effect

Figura 4 - Rappresentazione grafica del super fly paper effect

Tabella 1 - Dettaglio della manovra di finanza pubblica a carico dei comuni

Figura 5 - La strategia empirica

Figura 6 - FSC 2015 storico netto

Figura 7 - Variazione delle risorse disponibili e dei prelievi locali nel perimetro delle manovre finanziarie operate sui Comuni

Tabella 2 - Spese correnti (impegni) nelle ripartizioni delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole

Figura 8 - Peso dei territori nella produzione di spesa corrente delle regioni a Statuto Ordinario e delle Isole

Figura 9- Dinamica della spesa corrente (impegni) delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole

Tabella 3 - Spese correnti (impegni) al netto del servizio Rifiuti e TPL nelle ripartizioni delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole

Figura 10 - Peso dei territori nella produzione di spesa corrente al netto del servizio Rifiuti e TPL delle regioni a Statuto Ordinario e delle Isole

Figura 11 - Dinamica della spesa corrente (impegni) al netto del servizio Rifiuti e TPL delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole

Figura 12 - Dinamica 2010-2016 della spesa corrente al netto del servizio Rifiuti e TPL Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole

Figura 13 - Mappa della dinamica della spesa corrente al netto del servizio rifiuti e del TPL per province delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole

Figura 14 - Dinamica della spesa corrente al netto del servizio Rifiuti e TPL per classi demografiche delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole

Figura 15 - Dinamica degli aggregati di spesa corrente nelle RSO e Isole

Figura 16 - I principale aggregati della spesa corrente

Tabella 4- Spesa corrente sostenuta per i Servizi istituzionali, generali e di gestione

Figura 17 - Dinamica della spesa corrente sostenuta per i servizi istituzionali, generali e di amministrazione per classi demografiche

Figura 18 - Mappa della dinamica della spesa corrente sostenuta per i servizi istituzionali, generali e di amministrazione

Figura 19 - Percentuale di individui maggiorenni che si sono recate all'anagrafe e hanno atteso più di venti minuti

Tabella 5- Spesa corrente sostenuta per i servizi di ordine pubblico e sicurezza

Figura 20 - Dinamica della spesa corrente per i servizi di ordine pubblico e sicurezza per classi demografiche

Figura 21 - Mappa della dinamica della spesa corrente sostenuta per l'ordine pubblico e la sicurezza

Figura 22 - Percezione delle famiglie del rischio di criminalità nella zona in cui vivono

Tabella 6- Spesa corrente sostenuta per i servizi di istruzione pubblica

Figura 23 - Sfiducia nei confronti della gente in generale

Figura 24 - Dinamica della spesa corrente sostenuta per i servizi istruzione pubblica per classi demografiche

Figura 25 - Mappa della dinamica della spesa corrente per i servizi di istruzione pubblica

Tabella 7- Spesa corrente sostenuta per la valorizzazione della cultura e la gestione dei beni culturali

Figura 26 - Dinamica della spesa che i Comuni sostengono per l'erogazione dei servizi di trasporto scolastico e per i servizi di refezione

Figura 27 - Dinamica della spesa corrente per la valorizzazione della cultura e la gestione dei beni culturali per classi demografiche

Figura 28 - Mappa della dinamica della spesa corrente per la valorizzazione e gestione dei beni e delle attività culturali

Figura 29 - Dinamica della spesa che i Comuni sostengono per l'erogazione dei servizi delle biblioteche comunali, dei musei e delle pinacoteche

Figura 30 - Persone di 14 anni e più che ritengono il paesaggio del luogo in cui vivono affetto da evidente degrado

Tabella 8- Spesa corrente sostenuta per il Sociale

Figura 31 - Dinamica della spesa corrente sostenuta per il Sociale per classi demografiche

Figura 32 - Mappa della dinamica della spesa corrente sostenuta per il Sociale

Figura 33- Bambini da 0 a 2 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia

Figura 34 - Presa in carico degli anziani per il servizio di assistenza sociale integrata

Tabella 9- Spesa corrente sostenuta per l'ambiente e il territorio

Figura 35 - Dinamica della spesa corrente sostenuta per l'ambiente e il territorio per classi demografiche

Figura 36 - Mappa della dinamica della spesa corrente sostenuta per l'ambiente e il territorio

Figura 37 - Qualità dell'aria: Biossido di Azoto-NO₂ (µg/mc) - Media dei valori medi annuali registrati dalle centraline urbane di traffico e fondo

Figura 38 - Qualità dell'aria: PM₁₀ (µg/mc) - Media valori medi annuali registrati da centraline urbane di traffico e fondo

Figura 39 - Qualità dell'aria: Ozono - Media del n° giorni di superamento della media mobile sulle 8 ore di 120 µg/mc registrati dalle centraline urbane, suburbane e rurali

Figura 40 - Dispersione della rete - Differenza tra l'acqua immessa e l'acqua consumata per usi civili, industriali e agricoli

Tabella 10- Spesa corrente sostenuta per la viabilità e i trasporti

Figura 41 -Dinamica della spesa corrente sostenuta per la viabilità e i trasporti

Figura 42 - Mappa della dinamica della spesa corrente sostenuta per la viabilità e i trasporti

Figura 43 - Isole pedonali - estensione procapite della superficie stradale pedonalizzata

Figura 44 - Piste ciclabili- estensione procapite della superficie stradale pedonalizzata

Tabella 11 - Spese in conto capitale delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole

Figura 46 - Peso dei territori nella produzione di spesa in conto capitale delle regioni a Statuto Ordinario e delle Isole

Figura 47 - Dinamica delle spese in conto capitale delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole

Tabella 12 - Spese in conto capitale per classi demografiche

Figura 48 - Dinamica delle spese in conto capitale per classi demografiche delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole

Figura 49 - Dinamica delle spese in conto capitale delle regioni a Statuto Ordinario e delle Isole

Figura 50- I principale aggregati della spesa in conto capitale delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole

Tabella 11 - Le entrate tributarie dei Comuni delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole

Tabella 13 - I trasferimenti correnti dei Comuni delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole

Tabella 14- Le entrate in conto capitale Comuni delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole

Figura 51 - Dinamica dei trasferimenti correnti dei Comuni delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole

Figura 52 - Distribuzione dei Comuni del campione di riferimento per popolazione normalizzata

Figura 53 - Test di McCrary alla popolazione residente il 31-12-2009

Figura 54 - Diff in disc della riduzione di risorse

Figura 55 - Diff in disc delle entrate tributarie

Figura 56 - Diff in disc delle spese correnti

Figura 57 -Distribuzione dei comuni per minimo e massimo sforzo fiscale deliberato

Figura 58 - Composizione percentuale del campione per regione per massimo e minimo sforzo fiscale

Figura 59 - Diff in disc per i comuni caratterizzati dal minimo sforzo fiscale deliberato

Figura 60 - Diff in disc per i comuni caratterizzati dal massimo sforzo fiscale deliberato

Figura 61 - Diff in disc dei comuni appartenenti alle regioni del Nord Ovest

Figura 62 - Diff in disc dei comuni appartenenti alle regioni del Nord Est

Figura 63 - Diff in disc dei comuni appartenenti alle regioni del Centro

Figura 64 - Diff in disc dei comuni appartenenti alle regioni del Mezzogiorno

Figura 66- Diff in disc dei comuni con Fsc netto negativo

Figura 67 - La ripartizione territoriale degli effetti delle manovre (valori cumulati): il grado generale

Figura 68 - Mappa del pil procapite a prezzi correnti per regione

Figura 69 - Andamento della povertà assoluta nei territori italiani

Figura 70 - Andamento della povertà relativa nei territori italiani

Figura 71 -Persone di 14 anni e più che hanno espresso un punteggio di soddisfazione per la propria vita tra 8 e 10 per ripartizione geografica

Figura 72 -Persone di 14 anni e più che ritengono che la loro situazione migliorerà nei prossimi cinque anni per ripartizione geografica

Graduatoria crescente delle principali città europee per quota percentuale di individui che ritengono affidabili la maggior parte delle persone che viva nella propria città - Anno 2015

Graduatoria crescente delle principali città europee per quota percentuale di individui che ritengono che i servizi pubblici offerti nella propria città aiutino le persone in modo efficiente - Anno 2015

Introduzione

I servizi pubblici locali sono quelle attività che determinano un impatto immediato sui bisogni basilari della collettività e che incidono su ogni componente dell'ambiente economico locale. La loro organizzazione ed il loro funzionamento sono diventati componenti fondamentali del modello di *governance* degli enti comunali, responsabili del governo delle città.

È ormai comunemente riconosciuto come il livello qualitativo e quantitativo dei servizi pubblici locali costituisca la premessa dello sviluppo delle iniziative economiche nel territorio, nonché della qualità di vita di tutta la popolazione residente. L'efficacia della fornitura dei servizi e, il funzionamento dell'ambiente urbano, incidono sul grado di *coesione sociale* presente all'interno di un territorio, permettendo la diffusione o ostacolando la crescita delle *basi non economiche* necessarie per lo sviluppo territoriale (Putnam 1994, Fukuyama 1995).

A partire dagli anni '70, con la crisi del fordismo, molti paesi hanno adottato processi di decentramento della finanza pubblica come esito di una tendenza globale che ha sancito il progressivo allontanamento da uno Stato di stampo keynesiano ad un sistema neoliberale (Brenner 2004, Jessop 2002, Harvey 2005, Lobao e Hooks 2003). In Italia questo processo è culminato con la Riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001 con la quale è stato sancito un ampio grado di autonomia agli enti locali, tra cui i Comuni. Nonostante, il disegno delineato dal disegno costituzionale sia negli anni stato in parte disatteso, il percorso compiuto può comunque definirsi di grande rilievo.

Attraverso il cosiddetto binomio *autonomia-responsabilità*, è stato demandato agli enti comunali la disponibilità di entrate proprie con le quali consentire il finanziamento integrale delle funzioni a loro conferite. La volontà del legislatore, si sostanziava nella promozione di un'Amministrazione più efficiente, economica e responsabile.

Contestualmente, il diffondersi della crisi economica, ha richiesto all'Italia, come noto, un importante impegno per il riordino dei conti pubblici. Nello specifico, con il Dl 95, il legislatore ha imposto la trasversalità dello sforzo, che ha riguardato tutti gli enti pubblici, anche quelli locali.

Tutti gli organismi istituzionali più importanti, tra cui Corte dei Conti, Istat e Banca d'Italia, sono concordi nel ritenere che il maggiore sforzo al risanamento della finanza

pubblica, sia stato richiesto al comparto comunale, al quale sono stati complessivamente sottratti, tra il 2010 e il 2016, risorse per 9 miliardi di euro.

Alla luce di questi due elementi, scopo del presente lavoro è quello di analizzare l'esito determinato da tali processi sul territorio, in termini di disparità regionali.

L'elaborazione di un modello empirico, che prende spunto da un *framework* (Gong and Zue, 2002, JEDC) che modella le relazioni di causa ed effetto tra le decisioni di un governo centrale, dei governi locali e, infine, delle famiglie in termini di massimizzazione delle funzioni di utilità, consente di individuare una relazione di causa effetto tra i comportamenti.

Un'analisi descrittiva, relativa alle principali condizioni socio economiche, delinea infine una situazione di peggioramento nell'erogazione dei servizi pubblici locali, che interessa con particolare forza il Mezzogiorno, dove i livelli di spesa corrente erano già precedentemente inferiori rispetto a quelli osservati al Centro Nord. Questo significa che, la necessità di procedere ad un contenimento della spesa, obbligando ad una gestione, quantomeno più parsimoniosa nell'offerta dei servizi pubblici, ha inciso sulle capacità di redistribuzione del sistema, ponendo di fatto le basi per un allargamento dei divari regionali.

Sembra che la questione meridionale nei suoi molteplici aspetti costitutivi abbia ceduto il passo, nell'agenda della politica, alla dimensione a-territoriale e tecnocratica della disciplina di bilancio e della *spending review*. Ancora una volta, le politiche di scala sembrano rimaste confinate all'interno di un dialogo autoreferenziale, generando addirittura un conflitto tra scale (Celata, 2008).

La valorizzazione della scala, quale soluzione ai problemi determinati dalle politiche neoliberiste, si è rilevato infatti uno strumento totalmente inadatto, perché non adatta è la premessa in base alla quale tale politiche "territoriali" vengono attuate.

Le politiche sembrano non aver promosso la valorizzazione delle identità territoriali, ma la dissoluzione dello Stato in una spazialità più complessa che ha finito per perpetuare ed acuire i problemi preesistenti (Gupta e Ferguson, 2002).

Rassegna della letteratura

La contestualizzazione di un'ampia tematica come quella che si intende affrontare in questo lavoro di ricerca, ha portato all'approfondimento di due differenti tipologie di letteratura.

Una prima parte è stata dedicata allo studio dei fattori e delle analisi, riscontrabili nella letteratura di scienza delle finanze, per comprendere le ragioni che nel corso dei decenni hanno stimolato l'interesse nei confronti del decentramento della spesa pubblica. Scopo principale, è quello di analizzare e riassumere i principali vantaggi individuati dalla finanza pubblica, in merito alla devoluzione della spesa, e quindi di capire quali effetti ci si attende di ottenere nel momento in cui viene attuato un percorso di federalismo fiscale.

Si tratta sostanzialmente, per quel che riguarda la teoria tradizionale, di vantaggi ottenibili in termini di maggiore efficienza allocativa, e determinati dalla minore asimmetria informativa di cui godono i governi locali grazie alla maggiore vicinanza con la comunità di riferimento (Oates, 1972; Tibeout 1956). Per quel che riguarda le teorie di seconda generazione, dallo stimolo ad una maggiore trasparenza e quindi ad una maggiore perseguimento degli interessi locali, determinato dal controllo che, grazie alla vicinanza tra elettori e policy maker, i cittadini sono in grado di esercitare (Brennan e Buchanan, 1980).

La seconda, finalizzata ad una lettura più consapevole dei processi analizzati.

Gli studi geografici offrono un'approfondita chiave di lettura per l'analisi dei processi che, a partire dalla crisi del fordismo e dello Stato Keynesiano, hanno determinato l'ermergere del dibattito relativo alle tematiche del decentramento. Il tentativo del pensiero geografico di pensare allo spazio in termini relazionali - *thinking space relationally* - (Annaler, 2004), per andare oltre la trappola territoriale (Agnew, 1994), consentono di approfondire il processo di *rescaling* dello Stato (Brenner, 2004) che contemporaneamente alla modifica la scala di azione degli Stati nazionali, ne determina una ri-territorializzazione.

Il risultato di questo processo è un quadro particolarmente instabile che non conduce alla cristallizzazione di una nuova scala dominante o privilegiata (Celata, 2008), ma ad un processo di profonda tensione tra le diverse sfere di intervento che porta alla complessificazione dello spazio politico.

Accanto a ciò, si analizzeranno pertanto alcuni dei fattori che la letteratura ha individuato per lo studio del legame che sussiste tra i processi di decentramento e lo sviluppo economico regionale, e che saranno utilizzati come chiave di interpretazione dell'analisi dei dati e che permetteranno di chiarire le strategie che i governi locali hanno adottato negli anni alle politiche di riduzione delle risorse da parte del governo centrale.

1. La teoria del decentramento della finanza pubblica

Il termine federalismo fiscale, indica quella branca della scienza delle finanze che “studia le funzioni dei servizi dei diversi livelli di governo e le loro modalità di interazione” (Oates, 1999). Il primo riferimento a questo termine si rinviene nel 1959 in un libro di Musgrave, importante professore statunitense, a conclusione di un lungo dibattito che aveva come oggetto specifico le regole di equità orizzontale per un sistema tributario, il principio di uguaglianza e di parità di trattamento del cittadino di fronte alla tassazione (Giarda, 2005).

Sostanzialmente, attraverso tale definizione, si intende misurare il grado di accentramento di un dato sistema di finanza pubblica rispetto ad un altro, individuato quando una quota maggiore dei suoi poteri decisionali è nelle mani di un'autorità con competenza giurisdizionale superiore¹.

Nel corso dei decenni, la letteratura ha analizzato i principali vantaggi ottenibili attraverso la decentralizzazione della finanza pubblica. Oltre alle ragioni più strettamente economiche cui sarà dedicato apposito approfondimento, la letteratura ha individuato anche ragioni ideologiche, politiche ed amministrative sottostanti alla necessità di procedere ad un decentramento del sistema di finanza pubblica.

Il punto di riferimento ideologico più rilevante per l'interpretazione dei fenomeni del decentramento è il *principio di sussidiarietà*. Si tratta di un principio cui è stato dato particolare rilievo da parte degli studiosi, soprattutto in riferimento ai problemi di costruzione dell'Unione Europea. Infatti, un suo riferimento può essere ritrovato nell'articolo 3B del Trattato dell'Unione del Parlamento Europeo, che cita:

“La comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario”.

¹ Solitamente, l'indicatore utilizzato per misurare il grado di decentramento di un dato sistema è misurato quantificando la quota di entrate proprie che l'ente locale acquisisce (sostanzialmente le entrate che si differenziano dai trasferimenti) e il livello di spesa delle amministrazioni territoriali (spesa decentrata) in percentuale sul PIL.

Sostanzialmente afferma la priorità delle comunità, quali famiglia, comunità, regione rispetto alle autorità centrali.

Nello specifico dell'articolo, il rapporto cui si fa riferimento è quello tra nazioni e autorità sovranazionali, ma il medesimo concetto trova applicazione anche all'interno di una nazione tra i diversi livelli di governo.

Si tratta di un principio piuttosto radicato, che trova fondamento già nella dottrina sociale della Chiesa Cattolica, e che ora trova esplicito riferimento anche all'interno della Costituzione italiana esplicitamente all'articolo 118, riformato nel 2001, che recita:

“ Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale nel rispetto del principio di sussidiarietà ”.

Dal punto di vista invece strettamente politico, il decentramento consente di dare attuazione a quei meccanismi compensativi necessari nell'ambito dell'articolazione del sistema istituzionale.

In questa ottica, la decentralizzazione della finanza pubblica consente di:

- i. accentuare la partecipazione dei cittadini alle decisioni politiche e quindi di rafforzare il sistema democratico;
- ii. massimizzare l'interesse degli amministratori nei confronti del raggiungimento del benessere dei cittadini;
- iii. consente di tener conto di eventuali differenze nella composizione sociale (linguistiche ed etniche).

La teoria economica tradizionale ha contribuito nello specifico all'analisi dei vantaggi conseguibili mediante il ricorso al decentramento della finanza pubblica. Il primo passo compiuto dall'esplorazione economica del federalismo fiscale riguarda indubbiamente la ricerca delle ragioni teoriche alla base dello svolgimento delle tre grandi aree dell'attività pubblica a livello decentrato, individuate da Musgrave in: allocazione, distribuzione e stabilizzazione. La riflessione degli studiosi su questi aspetti ha portato a conclusioni, talora sinteticamente ricordate con la metafora del modello della *torta a strati*, che individuano le funzioni più appropriate e differenziate da svolgere per ciascun livello di governo.

La funzione di stabilizzazione è da considerarsi fundamentalmente una funzione che deve essere svolta a livello centrale. Il problema che affronta, ovvero il mantenimento del pieno impiego, è nazionale. Inoltre la sua realizzazione è perseguita in modo più efficiente a livello centrale: i livelli inferiori di governo, per la loro limitata estensione territoriale, si configurano, rispetto all'economia nazionale, come economie piccole, caratterizzate da un elevato grado di apertura verso l'esterno.

Una politica di sostegno dell'attività economica messa in atto da una comunità locale corre il rischio di produrre i propri effetti non all'interno della propria giurisdizione, ma su altre aree dell'economia. Ad una conclusione piuttosto analoga è pervenuta la riflessione della dottrina riguardo alle politiche di redistribuzione.

La redistribuzione intesa come assistenza, previdenza e sanità è da considerarsi principalmente oggetto dei governi centrali. Se fosse lasciata ai livelli inferiori, si avrebbero incentivi a spostamenti verso le comunità ove l'assistenza è migliore creando inefficienze e fallimenti del progetto redistributivo della comunità "generosa". Politiche redistributive a livello locale sono concepibili, ma solo in via sussidiaria rispetto alla politica centrale.

La funzione di allocazione presenta invece aspetti che sono di grande interesse per i livelli inferiori di governo. Se si escludono i pochi esempi di beni pubblici puri (difesa e sicurezza pubblica, giustizia, grandi progetti di ricerca, il sistema delle comunicazioni) quasi sempre i servizi pubblici hanno connotazioni locali molto spiccate. È pertanto negli aspetti allocativi che la teoria del federalismo fiscale ha più opportunità di offrire indicazioni di politica economica.

Due sono i modelli che fundamentalmente vengono assunti a riferimento nella definizione dei vantaggi conseguibili mediante il decentramento della finanza pubblica.

Il primo è certamente rappresentato dal Teorema del Decentramento di Oates (1972) che fornisce una giustificazione teorica all'esistenza di molteplici livelli di governo. Nonostante tale teorema si collochi cronologicamente dopo la formulazione delle teorie cui successivamente si farà riferimento, viene considerato come l'enuclazione fondamentale delle teorie del decentramento fiscale.

Il teorema, alla cui base vi è un'idea molto semplice, stabilisce che con preferenze differenziate, è sempre consigliabile una soluzione decentralizzata del governo. Infatti, la soluzione centralizzata genera una perdita secca di benessere nelle giurisdizioni locali

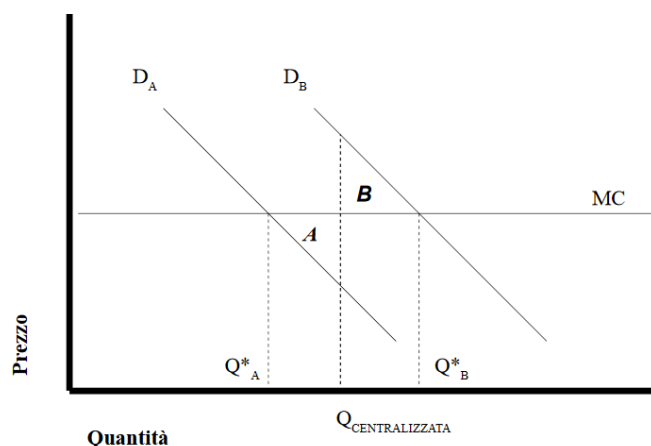
rispetto a quella ottenibile in presenza di devoluzione. Tale conclusione deriva dal maggior vantaggio informativo di cui gode il governo locale, che gli permette di adattare in modo migliore i servizi locali alle esigenze delle comunità locali. Al contrario, il governo centrale, non riuscendo a colmare il vuoto informativo esistente, può produrre unicamente interventi omogenei su tutto il territorio.

Nello specifico, si immagina che la popolazione di uno Stato sia suddivisa in due gruppi di uguale dimensione numerica residenti in due distinte località. Le preferenze delle diverse località sono distribuite in modo identico, ma sono diverse da quelle dell'altra comunità. A parità di prezzo, una comunità desidera un dato livello di servizio pubblico, inferiore rispetto a quello desiderato dall'altra comunità.

Sintetizzando, le assunzioni alla base del modello sono le seguenti:

- i. ogni individuo appartiene a una comunità;
- ii. vi è eterogeneità nelle preferenze (rispetto a beni e servizi pubblici) tra le diverse comunità;
- iii. all'interno della stessa comunità vi è omogeneità tra gli individui;
- iv. il bene pubblico locale viene offerto in misura uguale tra le due comunità;
- v. non esistono effetti di traboccamento: ogni bene o servizio pubblico locale genera effetti solo all'interno della giurisdizione in cui viene prodotto e derogato (beni pubblici locali);
- vi. non esistono economie di scala: la produzione di beni pubblici locali avviene a condizioni di rendimenti (e costi medi) costanti.

Figura 1 - Rappresentazione grafica del teorema del decentramento di Oates



Fonte: Bosi, *Scienza delle Finanze*

Deve essere fornito un bene pubblico locale, dove con tale definizione si intende un bene pubblico in cui le caratteristiche di non rivalità e non escludibilità sono limitate territorialmente, con costi marginali costanti.

Nella figura 1, sono rappresentate con D_a e D_b le domande di ciascuna comunità che indicano il prezzo che sono disposte a pagare per ottenere una data quantità di bene pubblico. Nel caso di soluzione centralizzata, il governo sarebbe indotto a fornire un ammontare di bene pubblico locale in modo uniforme, probabilmente al livello Q^* (Q centralizzata).

Questa soluzione è però causa di perdite di benessere sia per gli individui della comunità A sia per gli individui della comunità B. La Comunità B avrebbe voluto consumare un ammontare maggiore di bene pubblico (Q_b), per il quale erano disposti a pagare un prezzo maggiore rispetto quello che devono sostenere con la soluzione centralizzata. Il maggior costo sarebbe stato inferiore rispetto all'aumento di benessere ottenuto dal maggiore consumo, con un vantaggio netto identificabile dal triangolo B che, con la soluzione centralizzata, rappresenta la perdita netta di benessere.

Con analogo ragionamento, la comunità A, avrebbe voluto consumare un ammontare inferiore di bene pubblico locale, sostenendo un costo inferiore rispetto a quello che devono sostenere con la soluzione centralizzata. Devono invece sostenere un costo addizionale, non compensato dall'aumento di benessere generato dalla maggiore quantità di bene pubblico goduto. Anche in questo caso il triangolo A, rappresenta la perdita netta di benessere subita.

Anche qualora il numero delle giurisdizioni aumentasse, la soluzione non cambierebbe e la perdita secca generata dalla soluzione centralizzata sarebbe tanto più grande quanto maggiore l'eterogeneità tra le diverse comunità.

Il guadagno di efficienza è tanto maggiore quanto più sono omogenee le preferenze all'interno di una collettività e non vi sarebbe vantaggio alcuno se le preferenze dell'intera comunità nazionale non fossero diversificate territorialmente. L'inferiorità della soluzione centralizzata, è infatti dovuta al fatto che essa è sottoposta ad un vincolo (l'offerta nella stessa quantità a tutte le comunità locali) che non è invece presente nella

soluzione decentrata. In altre parole, la soluzione centralizzata rappresenta un *second best* rispetto all'altra.

I limiti del modello sono evidenti dalle ipotesi necessarie affinché sia valido.

- i. Oates assume che il costo marginale di offerta del bene locale sia costante (MC è una retta orizzontale), ossia che nella fornitura non vi siano economie di scala, se così non fosse, la soluzione decentrata potrebbe non essere necessariamente quella più efficiente;
 - ii. si assume che la quantità di bene pubblico locale offerta sia divisa ugualmente tra le comunità. Nulla vieta che il governo centrale possa articolare l'offerta del bene pubblico locale in modo differenziato tra le comunità. Tuttavia, tale possibilità risulta di difficile applicazione per ragioni di carattere organizzativo ed informativo;
 - iii. si assume che le preferenze dei cittadini all'interno di una comunità sia omogenee, ma ciò è poco realistico. Senza questa ipotesi la soluzione del teorema sarebbe indeterminata, in quanto si tratterebbe di tener conto di vantaggi e di costi all'interno di una stessa comunità.
- o la perfetta corrispondenza tra giurisdizione economica e giurisdizione politica è difficilmente riscontrabile nella realtà (principio di corrispondenza). Se si ammette, realisticamente, che un dato livello di governo svolga una pluralità di funzioni, possono sorgere due diversi tipi di problemi: l'area entro la quale si estendono i benefici del bene pubblico locale può non coincidere con l'area amministrativa e si possono formare i cd effetti di traboccamento (*spillover effects*) dei benefici, che sono causa di inefficienze, a cui si deve porre rimedio con appropriate regolamentazioni o con trasferimenti amministrativi dal centro; la dimensione ottimale del livello di governo dipende, anche dalla presenza di costi di congestione e non risulta facilmente determinabile.

Un altro risultato importante per la teoria del federalismo fiscale e che costituisce il secondo modello cui prima si faceva riferimento, è rappresentato dalla teoria proposta da Tiebout (1956) che riguarda le situazioni in cui le preferenze degli individui all'interno di una comunità risultano differenziate. Esso va ricollegato ai fondamentali articoli di Samuelson sulla teoria dei beni pubblici, nei quali si illustrava come i cittadini non

abbiano incentivi a rilevare le loro preferenze e tendano quindi ad assumere comportamenti free rider.

Nel 1956 Tiebout elabora uno schema teorico in base al quale i cittadini possono spostarsi da un ente all'altro, in accordo alle loro preferenze sulla combinazione di imposte e beni pubblici, proprio come accade quando si spostano da un negozio all'altro per l'acquisto di un bene ("*voting by feet*").

Il modello prodotto, è la risposta alle diffidenze di Musgrave del 1939 e Samuelson nel 1954 sulla possibilità di rilevare correttamente le preferenze dei cittadini in merito ai beni pubblici nazionali e costruire così le curve di domanda: per essi tutto lasciava il posto alla determinazione di un processo decisionale (votazione a maggioranza). In special modo, la conclusione di Samuelson si basava essenzialmente sulla convinzione che all'interno di gruppi numerosi la mancata rivelazione delle preferenze ha un impatto quasi nullo sulla offerta complessiva del bene pubblico considerato; in poche parole, i cittadini sono spinti a comportarsi come dei "free rider", perché, anche nascondendo le proprie preferenze rispetto ai beni pubblici, sanno che non possono mai esserne esclusi dal consumo, proprio per la caratteristica della non escludibilità del bene pubblico. Tiebout, riconoscendo la validità della conclusione di Samuelson, aggiunge che proprio quella rivelazione delle preferenze che gli individui non fanno spontaneamente, si può ottenere in modo indiretto attraverso il "voto con i piedi", ovvero attraverso la scelta, da parte dei cittadini, dell'ente locale ritenuto il migliore per quanto riguarda la combinazione preferita di imposte/beni pubblici.

In questo modo, si introduce il concetto fondamentale di mobilità spaziale degli individui, che riescono a selezionare le comunità territoriali che meglio rispondono alle proprie esigenze. Un modello rivoluzionario, dunque, che apre la strada al teorema di Oates: infatti, all'interno di un ente, grazie alla perfetta mobilità della popolazione, le preferenze tenderanno ad omogeneizzarsi ricostituendo le premesse iniziali per il già citato teorema; altresì, come seconda conseguenza, poiché gli individui si spostano e scelgono senza vincoli, spontaneamente si raggiungerà l'unanimità in merito alle scelte future, senza la necessità di un meccanismo decisionale collettivo.

Tuttavia, il modello di Tiebout si fonda su una serie di ipotesi restrittive che lo rendono solo parzialmente in grado di spiegare il funzionamento della realtà:

- i. completa mobilità degli individui;
- ii. conoscenza perfetta delle differenze esistenti tra i diversi livelli di governo;
- iii. numero di enti elevato;
- iv. rilevanza limitata degli effetti di traboccamento;
- v. produzione dei servizi a costi costanti.

Un importante nucleo della teoria economica tradizionale del federalismo fiscale, è orientato alla spiegazione della dimensione ottimale dei governi locali. In tal senso, l'analisi sulle dimensioni della collettività locali e sul livello di servizio che queste dovrebbero fornire è stata condotta utilizzando il concetto proprio della *teoria dei club* da parte dell'economista J. Buchanan nel 1965.

La teoria si propone di spiegare da un punto di vista economico, il funzionamento delle istituzioni che risultano formate da gruppi di individui accomunati dalle stesse preferenze per particolari attività e che mettono a disposizione dei membri un certo numero di servizi. Uno dei problemi principali che ci si pone è la determinazione del livello ottimale della dimensione del governo locale, tenendo presente che a determinare la dimensione di un ente concorrono sostanzialmente due fattori: la popolazione della comunità (nei club il numero dei soci), e la quantità del servizio prodotta.

Per date caratteristiche della funzione di produzione del servizio, una volta fissato il livello di attività, il costo pro capite del servizio sarà tanto più basso quanto maggiore è il numero dei cittadini della comunità. Questo perché all'aumentare del numero della popolazione, possono manifestarsi fenomeni di congestione nell'uso dei servizi, creando disutilità.

L'effetto di congestione potrebbe essere sanato aumentando il livello di attività, ma ciò comporterebbe un aumento dei costi, e in ogni caso, i vantaggi derivanti da un allargamento del livello di attività tendono al margine a decrescere per il sopravvivere di fenomeni saturazione dei bisogni via via che l'offerta aumenta.

Il concetto proposto da Buchanan si formalizza utilizzando i concetti di beneficio pro capite e costo pro capite, e ponendo come obiettivo della comunità la massimizzazione del beneficio procapite netto, pari alla differenza tra beneficio e costo procapite. Il modello giunge a due conclusioni, derivanti dalle variabili che si determinano

simultaneamente nel modello. Per una data quantità di bene pubblico, la dimensione ottimale della popolazione è quella in cui si verifica l'uguaglianza tra il beneficio marginale derivante dalla riduzione del costo procapite determinato dalla partecipazione di un soggetto in più al finanziamento del servizio e la riduzione marginale di benessere derivante da un aumento della congestione.

Per un dato livello di popolazione, la quantità ottimale del servizio è quella in cui si verifica l'uguaglianza tra il beneficio marginale di un'unità addizionale di servizio e il costo marginale del servizio stesso. Sostanzialmente la conclusione a cui giunge la teoria è che per definire una dimensione ottima di un ente locale è necessario determinare simultaneamente sia il livello della popolazione sia il livello dell'attività, realizzando una dimensione ottima di entrambe. In termini formali, questo significa che il sacrificio marginale in termini di congestione derivante dall'aumento di un membro del club per il numero dei membri deve eguagliare il beneficio marginale di un'unità di servizio addizionale per il numero delle unità complessive.

Dalle righe precedenti emerge che la preoccupazione principale della letteratura normativa si sia sostanziata nella formulazione di regole per la costruzione di un sistema ordinato di federalismo fiscale, in cui i compiti pubblici (cioè i poteri di spesa e i poteri tributari) fossero ben definiti e consentissero di arrivare all'efficienza allocativa. E dunque, ciò che conta in questo approccio normativo sono i risultati delle politiche decentrate, ignorando del tutto nell'analisi le procedure e i meccanismi decisionali che generano queste politiche.

Detto altrimenti, questa teoria è stata lacunosa sotto alcuni profili. Innanzitutto non sempre è stata un buon punto di partenza per i lavori empirici dato che l'ipotesi di un «governo benevolente» non è facilmente incorporabile dal punto di vista realistico. Questo approccio normativo ha cioè sempre considerato i governi e le istituzioni come «una scatola nera» senza alcuna ipotesi realistica dei comportamenti sia del policy maker sia del cittadino/elettore (Brennan et Buchanan, 1980)

A questi limiti della teoria normativa ha cercato di far fronte la letteratura più recente sul federalismo fiscale che viene anche indicata come «*second generation theory*». Questa letteratura tratta di una varietà di problemi, intersecando anche - da un punto di vista

metodologico - altre discipline come ad esempio la scienza della politica e tutta una serie di elaborazioni teoriche e metodologie sviluppate nell'ambito della teoria dei giochi.

Sotto l'influenza della scuola della *public choice*, lo studio del decentramento fiscale parte dal presupposto che, mentre i dirigenti di imprese private che non riescono a minimizzare i costi alla fine vengono estromessi dall'azienda, nel settore pubblico essi possono continuare a spendere in maniera inefficiente. Se i cittadini possono scegliere tra giurisdizioni locali diverse, una gestione significativamente non condivisibile può spingerli a scegliere di vivere altrove; o meglio, questa minaccia può creare incentivi affinché i dirigenti pubblici producano in modo più efficiente e siano più sensibili verso i propri cittadini-elettori.

In particolare, Brennan e Buchanan (1980) ritengono che il principale pregio di un sistema decentrato sia nella frammentazione del potere, inteso come sfruttamento fiscale di politici e burocrati nei confronti dei cittadini.

La maggiore vicinanza tra elettori e policy maker incentiva questi ultimi a perseguire maggiormente gli interessi. Ciò è immediatamente spiegabile in termini di *accountability* perché consente al cittadino/elettore di premiare o sanzionare con il voto i comportamenti degli amministratori, senza che questi possano opportunisticamente scaricarli sul resto della collettività nazionale. Meccanismi quali quelli descritti da Oates e da Tiebout (la maggiore capacità di rappresentanza e la maggiore possibilità di scelta tra territori) opererebbero probabilmente, con maggiore intensità se non esistessero o fossero molto limitati i processi di perequazione fra comunità locali, perché allora e solo allora emergerebbero con chiarezza, in ciascuna di esse, successi, insuccessi e responsabilità. Perciò, un'organizzazione realmente decentrata presupporrebbe il controllo diretto da parte dell'organo locale delle risorse necessarie al finanziamento delle decisioni di spesa. L'indicazione fondamentale della teoria è quella di istituire imposte di scopo, destinate cioè al finanziamento di servizi pubblici specifici.

Inoltre, una struttura federale alimenta la concorrenza orizzontale (tra enti dello stesso livello) e verticale (tra enti appartenenti a differenti livelli di governo) tra soggetti pubblici, che incentiva a un uso efficiente delle risorse (Brennan e Buchanan, 1980; Salmon, 1987). L'aumento di competizione può essere in grado di promuovere forme diversificate nell'offerta dei servizi, in grado di stimolare innovazioni di processo e di

prodotto, attivando forme di emulazione degli esempi di maggior successo (best practise).

Analogamente alle analisi dei vantaggi prodotti dalla decentralizzazione della spesa pubblica, la teoria economica si è interrogata su quali potessero essere gli svantaggi e le inefficienze determinate da un sistema di finanza locale decentrato, e dunque le ragioni alla base dell'attuazione di un processo accentrato.

Il primo tentativo di costruzione di un modello che riproduce gli effetti determinati dal comportamento degli attori nelle regioni allo scopo di studiare le inefficienze determinate in uno Stato federale dalle decisioni fiscali delle regioni, è stato quello di Gordon (1983).

Gordon, seguendo la metodologia della tassazione ottimale (Diamond e Mirrlees 1971 a, b), modella un sistema di regioni che scelgono una struttura di tassazione all'origine sui beni di consumo e alla fonte sui fattori produttivi, il mix di inputs necessari alla produzione pubblica e il livello di quest'ultima che massimizzano la funzione di benessere regionale. Confrontando le condizioni del primo ordine nel caso in cui le regioni decidano in modo coordinato (caso in cui si massimizza il benessere nazionale) e nel caso in cui decidano in modo autonomo si individuano le inefficienze dovute a decisioni decentrate.

Tali inefficienze sono dovute al fatto che ogni regione nel fissare la propria aliquota non tiene conto degli effetti arrecati alle altre regioni sia in termini di consumo privato che pubblico. Nel caso in cui vi sia, infatti, libera mobilità delle persone e dei capitali un'imposta specifica fissata da una regione su un bene di consumo o fattore produttivo influenza oltre al gettito raccogliabile dalle altre regioni (effetto consumo pubblico) il livello di consumo privato delle altre regioni nella misura in cui il bene o fattore tassato sia esportato (effetto consumo privato).

Il livello dell'aliquota di una regione influenzando il prezzo del bene o fattore produttivo importato dalle altre, influenza il loro reddito disponibile e quindi il livello del consumo privato. L'introduzione dell'imposta può anche incidere sui prezzi alla produzione modificando la ragione di scambio interregionale tra i beni al netto delle imposte (effetto ragione di scambio). L'interazione di questi effetti determina l'entità e la direzione dell'esternalità fiscale subita dalle regioni di uno Stato federale nel caso in cui ogni

regione decida autonomamente il livello delle imposte locali definite su basi imponibili mobile.

Esulando dalla modellizzazione degli svantaggi ottenibili in un sistema decentrato, la letteratura, anche attuale, ha evidenziato alcuni tra gli elementi che devono essere considerati quando si valutano i vantaggi del federalismo fiscale.

Uno di questi è certamente rappresentato da una motivazione strettamente economica. Se è vero che anche nelle produzioni pubbliche si possono ottenere delle economie di scala, queste possono certamente essere meglio sfruttate dal governo centrale. A ciò si aggiunga, come la duplicazione delle strutture amministrative, determini un forte incremento dei costi di coordinamento a scapito della comunità nazionale.

Tale aspetto, peraltro, assume particolare evidenza soprattutto nel caso italiano, caratterizzato da un numero significativamente elevato di comuni di piccolissime dimensioni (inferiori ai 5000 abitanti).

Inoltre, occorre gestire le esternalità territoriali (spillover o effetti di traboccamento) . Questo perché gli interventi dei governi locali possono determinare esternalità negative sugli altri territori. Se questi costi esterni non sono compensati il livello di fornitura potrà essere sub-ottimale.

Per di più, può determinarsi un fenomeno di concorrenza fiscale dannosa. Il decentramento può spingere le giurisdizioni locali a ridurre eccessivamente le aliquote per attrarre base imponibile costringendo ad un livello inefficiente di spesa pubblica.

Infine, a livello macroeconomico, si potrebbe determinare un indebolimento del coordinamento sovra-regionale attuato dallo Stato attraverso le sue politiche redistributive e di stabilizzazione macroeconomica.

2. *Le implicazioni spaziali della decentralizzazione*

A partire dagli anni '70, la tendenza alla devoluzione della spesa pubblica, ha interessato progressivamente molti Paesi, e seppur con intensità e modalità differenti, il fenomeno ha rappresentato certamente un *trend* globale. Tale periodo che promuove la traslazione delle funzioni dello Stato Centrale agli enti locali, può essere di fatto interpretato come una delle conseguenze del passaggio da un'economia di stampo keynesiano ad un sistema neoliberale (Brenner 2004; Jessop 2002; Harvey 2005; Lobao and Hooks 2003).

Secondo i dati raccolti da Garman et al (2001), più dell'80% dei 75 paesi industrializzati ha sperimentato un processo di decentralizzazione della finanza pubblica nel corso del millennio. La fotografia è piuttosto simile nei paesi in via di sviluppo. L'indice di autorità regionale calcolata da Hooghe et al (2010) per 42 democrazie e semidemocrazie rivela come il 70% dei paesi abbia avviato un processo di devoluzione della spesa pubblica a partire dagli anni '50.

Nei paesi industrializzati, non è possibile infatti individuare una nazione che almeno formalmente non abbia sperimentato un processo di decentramento della finanza pubblica nelle ultime decadi. In Europa, oltre ai paesi di natura storicamente federale come l'Austria, la Germania e la Svizzera, anche il Belgio, la Spagna e, ovviamente, l'Italia hanno introdotto riforme atte ad accrescere l'autonomia degli enti locali. Sebbene minori sforzi siano stati compiuti in questa direzione dalla Francia e dalla Polonia, anche in questi paesi si sono operati sforzi per la creazione di regioni e di assemblee locali elette direttamente. Il Regno Unito e il Portogallo hanno invece optato per forme di devoluzione asimmetriche trasferendo molti dei poteri del governo centrale agli enti subnazionali. Molti paesi del Centro Europa hanno sperimentato un percorso di significativa decentralizzazione prima dell'accesso all'interno dell'UE, ed alcuni stanno già avviando delle riforme di "seconda generazione" in questa direzione (Hooghe et al, 2010).

Una nuova ondata di decentralizzazione, inoltre, è stata comune anche a quei paesi che già precedentemente al processo di globalizzazione avevano sperimentato significativi processi di accrescimento dell'autonomia locale. Basti pensare, agli Stati Uniti, ad esempio, dove la tendenza ai processi di decentralizzazione della spesa pubblica si avviò già a partire dalla Guerra Civile e fu definitivamente indirizzato dal Presidente Reagan con il quale, a partire dagli anni '80, i singoli Stati iniziarono a sperimentare significativi

gradi di autonomia. Il potere e la libertà degli Stati americani, continuò poi a crescere durante le amministrazioni Democratiche e Repubblicane tra il 1990 e il 2000.

Anche l'Australia e il Canada hanno conosciuto un modesto incremento dei loro livelli di decentralizzazione (Hooghe et al, 2010). La natura globale del fenomeno in questione è evidente nel momento in cui si prendono in considerazione anche i paesi in via di sviluppo. Infatti, anche paesi a basso e medio reddito come l'Asia, la Cina, l'Indonesia, le Filippine e il Vietnam hanno intrapreso percorsi di autonomia locale.

Tali cambiamenti sono passati attraverso radicali riforme dello Stato Centrale, come nel caso del processo di decentralizzazione dell'Indonesia avvenuto nel 1999 (Aspinall e Berger, 2001), a trasformazioni *de facto* graduali delle relazioni tra il centro e le regioni, come nel caso della Cina, dove i governi regionali e locali hanno sperimentato alti livelli di autonomia fiscale ed economica (Wang e Ma, 2014). L'India, uno Stato federale sin dall'indipendenza, ha sperimentato una nuova ondata di decentralizzazione nel 1992 (Sharma, 1999; Bagchi, 2003). Anche in America Latina, si ritrovano esperimenti di federalismo fiscale come in Messico e in Brasile, così come, nell'Africa sub-sahariana, molti paesi hanno sperimentato elevati gradi di autonomia regionale.

La decentralizzazione dello Stato e la nascita di nuovi ordinamenti territoriali, visibile come visto in quasi tutti i sistemi economici è il frutto dei cambiamenti determinati dalla crisi del fordismo, che sono intervenuti profondamente sul concetto di *spazio*, così come prima di allora veniva interpretato.

Lo spazio, non era più evidentemente una variabile dipendente del processo di cambiamento, un recipiente vuoto su cui si proiettano le dinamiche che hanno origine altrove (Dematteis et Governi, 2005), o uno spazio immune ai mutamenti storici dove le relazioni sociali sono considerate solo il prodotto di decisioni prese all'interno della arena istituzionale dello Stato nazionale, ma, al contrario, un elemento che svolge un ruolo attivo nella definizione e nella gestione del fenomeno in atto.

Lo spazio non è più il territorio individuato come un'unità definita da confini amministrativi, dove viene data per scontata l'omogeneità dei fenomeni sociali, economici e politici che vi hanno luogo. In questo approccio lo spazio non è più considerato come contenitore di fatti, fisso, immobile e rappresentabile in termini di distanza geometrica, di prossimità fisica, di accessibilità, rappresentato attraverso le coordinate geografiche ma, come descritto efficacemente da Amin (2007), *come l'insieme*

di lontano e vicino, di virtuale e materiale, di flussi e fenomeni statici che permettono di definire un luogo sia topograficamente che in modo relazionale (Prisco, 2014). Gli spazi esplodono (Lefebvre, 1976) a causa del profondo processo di ridefinizione che interessa le geografie stabilite dal capitalismo e dai poteri statali.

Con il termine esplosione, H. Lefebvre, intendeva riferirsi alla radicale destabilizzazione non solo delle pratiche, delle istituzioni e delle ideologie ma anche e soprattutto degli spazi - nei quali e attraverso i quali - esse si costituiscono e operano.

Il tentativo dell'analisi geografica (*relational turn*) diventa quindi quello di pensare lo spazio in termini relazionali - *thinking space relationally* - (Annaler, 2004), cercando di andare oltre le metodologie proprie del determinismo metodologico e della trappola territoriale (Agnew, 1994).

Nella lettura dei tali fenomeni, è cioè necessario evitare di assumere come scontata la definizione di spazio che emerge dalla lunga storia dello Stato territoriale moderno e considerare come già costituite le diverse "scale" e come stabili i confini della "territorialità". Il territorio è fondamentale, ma viene qualitativamente trasformato in modi che non possono essere colti sulla base di presupposti geografici che rimangono retaggio della tradizione.

In questa ottica, emergono una molteplicità di questioni riguardo la territorialità.

Mentre, infatti, la territorialità dello Stato rappresenta di fatto il terreno geografico nel quale si svolge l'azione dello Stato (a partire dal consolidamento westfaliano nel XVII secolo, gli Stati sono organizzati come autorità politiche formalmente equivalenti, non sovrapposte e territorialmente chiuse, e anche in un contesto nel quale i confini si fanno sempre più labili, la territorialità è l'attributo più essenziale della forma Statale), la sua coerenza in termini di quadro di regolazione politica non è mai predeterminata dal punto di vista strutturale.

La spazialità dello Stato non può essere considerata come un contenitore dato, storicizzato e immutabile (Brenner, 2004), ma è piuttosto il risultato di un più ampio processo di costruzione sociale e politica dello spazio. "Le battaglie politiche non sono semplicemente territorializzate all'interno di gerarchie scalari precostituite, ma mirano a riorganizzarle, riconfigurarle e perfino trascenderle" (Brenner, 2000; Celata, 2008).

Le geografie esistenti sono allora i prodotti di precedenti strategie atte a riplasmare i suoi modelli spaziali, in quanto la spazialità del potere può essere vista contemporaneamente come luogo, generatore e prodotto di strategie politiche (MacLeod, Goodwin, 1999).

La *selettività* dello Stato (Jessop, 2002), ovvero la tendenza a privilegiare forze sociali, interessi e attori particolari rispetto ad altri, si ripercuote in questo senso sulla spazialità dello Stato, che proprio per questo motivo non è mai un'entità fissa o predeterminata, ma un processo emergente, strategicamente *selettivo*, e socialmente contestualizzato.

Al contrario, questa può essere ottenuta solo tramite specifici progetti di rilevanza spaziale che differenziano le attività statali su diversi livelli di amministrazione territoriale e coordinano le politiche tra le diverse scale e le località geografiche all'interno dei confini nazionali.

L'elemento chiave è perciò rappresentato dalle iniziative, ovvero dai progetti spaziali, che per differenziare la sua territorialità, operano in una geografia frazionata e differenziata, in modo coerente e funzionalmente coordinato, e prendono forma dalla differenziazione interna allo Stato dei diversi livelli amministrativi. Le strategie spaziali, possono in questo senso consentire uno sviluppo diseguale della regolazione all'interno o esserne solo un effetto collaterale, perché fanno parte della differenziazione territoriale di regimi politici specifici all'interno dei confini (Jessop, 2002).

Rispetto allo Stato Keynesiano, ovvero uno Stato Nazionale che promuoveva una distribuzione equa dell'industria, della popolazione e delle infrastrutture in tutto il territorio nazionale, lo Stato che emerge a partire dall'esplosione degli spazi, è quella di uno Stato che cerca di differenziare lo spazio politico economico nazionale, attraverso una negoziazione delle capacità economiche nell'ambito delle economie urbane e regionali strategiche (Brenner, 2004; Brenner e Pullano, 2017).

E' di questo periodo l'utilizzo di espressioni come le "*politiche di scala*", e la generale riscoperta del locale, ovvero il tentativo di mobilitare le forze identitarie e produttive che agiscono a questa scala, nel quadro di una politica di "globalizzazione competitiva" che mira a "collocare differenti spazi subnazionali (località, città, regioni, distretti industriali) all'interno di circuiti di accumulazione globali" (Brenner, 2004) e rispondere in questo modo al collasso del fordismo-keynesianismo.

Parte della letteratura era concorde nel ritenere che questo processo derivasse da una profonda crisi di rappresentanza provocata, secondo alcuni autori (Rosanvallon, 2005),

dal fatto che il popolo si fa più sovrano e allo stesso tempo diventa più introvabile per via di una più debole identità.

Non si tratta di un processo coerente e consapevole che proviene da un'unica direzione, ma è il risultato di un compresso tra le necessità del potere politico di trovare nuova legittimazione e funzionalità, e le richieste degli "attori locali" di una maggiore responsabilità e autonomia. Per questo la spazialità dello Stato non può essere più considerata come un contenitore dato, storicizzato e non modificabile (Brenner, 2004) ma è sempre e progressivamente il risultato di un ampio processo di costruzione sociale e politica dello spazio (Celata, 2008).

D'altronde, il rimaneggiamento della maglia amministrativa è da sempre stata espressione dell'avvento di un nuovo potere, che si esprime attraverso la cancellazione dei segni prodotti dai detentori precedenti. Ad oggi, tali mutamenti avvengono, rispetto al passato in modo più graduale, e si esprimono proprio attraverso i processi di rifunzionalizzazione sia dello Stato sia degli enti locali (Ferlandino, Molinari, 2009).

Rispetto alle conseguenze determinate da questa nuova tendenza sull'organizzazione istituzionale, parte della letteratura era concorde nel ritenere che la crescente tensione verso i processi di globalizzazione, avrebbe di fatto, comportato un declino dei poteri statali, cottrapponendo, in un gioco a somma zero, le forze locali e quelle globali.

Ciò che andò a delinearsi, fu invece, da un lato un processo di adattamento dello Stato e dell'altro l'affermazione delle forze locali.

Nello specifico, il fenomeno al quale si fa riferimento è quello del *re-scaling* così come definito da Brenner nel 1998: "*States are being re-scaled and reterritorialized in conjunction with the process of global city formation, and the resultant transformed configurations of state territorial organization operate simultaneously as agents and sites of the globalization process*". Ciò a cui si assiste, non è cioè soltanto l'emersione improvvisa di alcuni territori che in precedenza potevano considerarsi periferici o poco rilevanti o dell'affermazione di nuove ed inaspettate centralità.

Il risultato di questo processo è un quadro particolarmente instabile che non conduce alla cristallizzazione di una nuova scala dominante o privilegiata (Celata, 2008), ma ad un processo di profonda tensione tra le diverse sfere di intervento che porta alla complessificazione dello spazio politico.

I cambiamenti intervenuti nelle geometrie del potere determinano “un mix sempre più convulso di strategie spaziali” (Jessop, 2005) e una continua lotta tra i diversi attori per imporre la propria visione di spazio.

Non è solamente il riferimento alla scala geografica di intervento (intesa come l’identificazione del livello ottimale per la collocazione delle differenti attività di governo) a rappresentare un elemento di innovazione, ma il suo inquadramento all’interno della riformulazione di alcune nozioni geografiche rilevanti – quali la “regione”, il “territorio”, e il “locale” ed il parallelo affermarsi di un inedito concetto di *territorialità* (Scoppetta, 2013).

Inoltre, il cambiamento di scala (o il “salto” di scala) si riferisce all’esistenza di regime regolativi extra-locali e inter-scalari che “contrastano o canalizzano le opzioni strategiche o i comportamenti tattici degli attori locali” (Miller, 2009): ciò implica, ad esempio, che istituzioni di un livello più elevato possano definire (o limitare) gli obiettivi delle politiche e delle azioni ai livelli più bassi, favorendo (o prevenendo) le decisioni assunte democraticamente. Quindi, oltre al passaggio di responsabilità e capacità tra i diversi livelli istituzionali, il processo di re-scaling può anche implicare la definizione di nuove scale di azione sociale (Keil e Mahon, 2009; Magnusson, 2009).

Inoltre, i processi di *rescaling* non comportano soltanto il passaggio di competenze da un livello ad un altro, ma implicano anche l’emergere di interazioni multiscolari e di una geografia della *governance* flessibile ed autonoma rispetto ai confini giurisdizionali, in cui i differenti ambiti spesso tendono a sovrapporsi (Gualini e Woltjer, 2004).

Ciò al quale si assiste, secondo la visione di Brenner (1998), è sostanzialmente una modifica della *scala* di azione degli Stati nazionali e al contempo a una ri-territorializzazione. Si è cioè davanti a una riorganizzazione, riarticolazione e ridefinizione delle scale territoriali interconnesse tra di loro, che modellano le decisioni in modo interdipendente tra i diversi livelli di governo. Si va a determinare così una scala gerarchica all’interno della quale le relazioni tra i diversi spazi geografici si “allungano” dalle scale superiori (globale, sovranazionale e nazionale) a quelle di livello inferiore (regionale, metropolitana e locale).

In ogni epoca storica quindi si determinano temporaneamente gerarchie geografiche scalari in base alle quali alcune attività politiche economiche e sociali predominano sulle altre. Si tratta di un processo dinamico, mobile e flessibile, non scevro da continue

tensioni e conflitti che si manifestano durante i processi di ricomposizione scalare in occasioni di crisi sistemiche. I cambiamenti istituzionali, funzionali e storici di ogni scala geografica devono essere intesi in termini relazionali e non come scatole chiuse, ovvero come processi cooperativi o conflittuali tra le diverse scale dove le funzioni, competenze, e processi organizzativi si direzionano verso l'alto (ed es. cessioni di sovranità in alcuni settori da parte degli Stati ad organizzazioni sovranazionali) e verso il basso, come nel caso della devoluzione dell'autonomia di spesa verso gli enti locali. Tuttavia la gerarchizzazione del processo trans-scalare non ammette la preminenza di una scala sulle altre, ad esempio il globale sul locale, piuttosto le diverse scale vengono considerate il prodotto e il risultato dei processi del cambiamento socio spaziale all'interno del quale si rinegoziano i compromessi e le relazioni di potere in esso determinatisi (Swyngedow, 1997).

Le tendenze alla decentralizzazione della spesa pubblica, innescate come visto dall'esplosione di alcuni importanti fenomeni, hanno avuto luogo in quasi tutti i paesi occidentali.

Rispetto alle precedenti ondate di devoluzione, il recente *trend* di federalismo fiscale sembra maggiormente basarsi su motivazioni razionali.

Infatti, mentre tradizionalmente, lo scopo della decentralizzazione dello Stato Centrale era quello di preservare e valorizzare le identità linguistiche, culturali, storiche e regionali delle singole realtà territoriali, la recente ondata tende a giustificarsi con l'opportunità che i governi centrali riescano a sopperire ai fallimenti del governo centrale, e quindi a promuovere una maggiore efficienza economica (Keating, 1998; Morgan, 2002).

La dimensione locale può infatti tradursi in autonomia, tale da consentire una effettiva partecipazione alle risorse inerenti la gestione delle risorse. Lo spostamento del baricentro del processo economico alla scala più vicina al livello in cui la partecipazione politica trova maggiore espressione può comportare l'assunzione di responsabilità, ad esempio riguardo a "come" e "cosa" può essere prodotto in un certo territorio.

E', quindi, alla scala locale che la sostenibilità sembra essere realisticamente raggiungibile, dal momento che la maggiore accessibilità alle informazioni implica un'effettiva possibilità di controllo dei processi produttivi (Rist, 1996).

La dimensione locale si configura, quindi, come livello in cui esprimere e sviluppare pratiche di resistenza a modelli omologanti, attraverso la proposizione di strategie di sviluppo alternative che muovano dall'attivazione del capitale sociale (Putnam, 1993; 2000) incorporato nel patrimonio territoriale (Scoppetta, 2013) e che consentano la trasposizione del concetto di *capability* (Sen, 2000) da un'accezione individuale a quella collettiva dei territori, "capaci" di acquisire la possibilità (libertà, autonomia) di esprimere modelli differenti di sviluppo. La progettualità che ne deriva è, quindi, da intendersi più in termini immateriali e di processo che di esiti, e richiede, perciò, un tempo più lento di sedimentazione.

Quindi, l'autonomia dei territori non significa semplicemente poteri decentrati, ma capacità di auto-regolazione, attribuzione di potere agli "attori deboli", cooperazione e costruzione di reti.

La scala locale diventa in questo contesto il principale attore, la destinazione scelta per gli esperimenti di sviluppo e, più in generale, l'espressione ultima del tentativo di individuare nuovi assetti istituzionali e nuovi equilibri tra centro e periferia. Il tentativo è quello di mobilitare le forze identitarie e produttive che agiscono a scala locale in modo tale da "collocare differenti spazi subnazionali (località, città, regioni, distretti industriali) all'interno di circuiti di accumulazione globali" (Brenner, 2004, p. 476) e rispondere in questo modo al collasso del fordismo-keynesianismo (Celata, 2008).

Il "*nuovo regionalismo*" che si sviluppa a partire da questi processi, e che si basa proprio su una generale rivalutazione della *regione*, intesa in senso ampio, come unità di indagine e come scala di regolazione politica, (Perulli, 1998; Harrison 2006), sostiene, nell'immagine di un "mondo di regioni", con favore la transizione a un sistema politico più decentrato e suddiviso tra diversi livelli di governo. In un sistema decentrato, la scala locale e regionale, sono considerate le unità più efficaci per l'attuazione di politiche di sviluppo.

In quest'ottica il processo di decentralizzazione è visto come un processo al quale si tende nel momento in cui si assume che un ruolo centrale nello sviluppo regionale sia assunto dalle forze locali e dalla prossimità spaziale in un contesto di sempre maggiore globalizzazione (Ascani et al, 2012). Nello specifico, che le condizioni favorevoli allo sviluppo di un determinato territorio siano il risultato di una combinazione specifica di

fattori di contesto quali regole, norme e relazioni sociali che facilitano ed incoraggiano la diffusione dell'innovazione e della conoscenza da un punto di vista spaziale.

Il riconoscimento dell'importanza rivestita dai fattori locali specifici nelle traiettorie di sviluppo di un determinato territorio, portano all'abbandono delle politiche basate sulle teorie di crescita tradizionali che hanno dedicato poca attenzione nei confronti di forze e caratteristiche come l'agglomerazione, la distanza fisica, l'apprendimento, le innovazioni e le istituzioni (Barca, 2009) sancendo la superiorità di politiche *bottom up*, ovvero politiche disegnate tenendo in considerazione le caratteristiche del territorio cui devono far riferimento.

In questo senso la decentralizzazione è in grado di promuovere ovunque l'efficienza. I governi locali e regionali mobilitano le risorse allo scopo di diffondere una maggiore efficienza allocativa e produttiva. L'utilizzo del potenziale endogeno varia significativamente da luogo a luogo. Se si assume che le regioni più avanzate sono più vicine all'utilizzo del loro potenziale economico, quindi prossime alla frontiera, il margine di miglioramento ottenibile sarà maggiore nelle aree meno sviluppate dove è più ampia la possibilità di miglioramento del potenziale economico.

Sulla base di queste circostanze, la decentralizzazione può essere un *driver* della convergenza economica tra i territori. Inoltre, il trasferimento delle autorità e delle risorse ai governi subnazionali può generare una serie di incentivi alla competizione che possono contribuire a equalizzare gli standard di vita e di ricchezza tra le località. Questo risulta particolarmente vero, soprattutto nei sistemi democratici, dove i governi subnazionali hanno forti incentivi a fornire una crescita maggiore e ad attivare livelli di sviluppo simili a quelli delle aree più ricche e più sviluppate all'interno di un paese, in modo tale da convincere l'elettorato a votarli e quindi a rimanere al potere (Weingast, 1995; Qian and Weingast, 1997; Ezcurra and Pascual, 2008).

La ragione per cui il governo di una città, reso di per sé necessario dall'esigenza di gestire le numerose esternalità che si creano in un ambiente urbanizzato, dovrebbe essere decentralizzato, è che la maggiore vicinanza con la comunità locale, può favorire l'influenza delle politiche anche da parte di ogni sfera della cittadinanza (anche i più deboli) (Glaeser, 2012).

Tuttavia, l'entusiasmo nei confronti dei vantaggi ottenibili attraverso la una maggiore autonomia degli enti locali, è spesso temperato dalla consapevolezza che la distribuzione

dei benefici cui si fa riferimento possa essere geograficamente non omogenea. Una decentralizzazione fiscale non controllata può, difatti, portare ad una concentrazione di risorse in poche località, e favorire una crescita delle disparità fiscali tra i governi subnazionali (Martínez-Vázquez and McNab 2003).

La visione è che il trasferimento di poteri e risorse ai governi subnazionali, benefici sproporzionalmente quelle regioni che sono in grado effettivamente di cogliere e mettere a sistema una maggiore efficienza allocativa e produttività. Chiaramente, i fattori che determinano tale capacità e che possono essere sistematicamente individuati in un migliore sistema istituzionale e in un più equilibrato ambiente socio economico (Cheshire e Gordon, 1996), sono più facilmente rinvenibili nelle regioni più prospere e maggiormente sviluppate.

In aggiunta, con la decentralizzazione della spesa pubblica, si ridurrebbe il ruolo che lo Stato Centrale riveste nell'equilibratura delle risorse e delle possibilità, determinando un trasferimento dalle periferie al centro (Prud'homme, 1995; Rodríguez-Pose e Gill, 2004).

Pertanto, in letteratura la percezione che diffusamente si ritrova, è che la decentralizzazione della spesa pubblica e le maggiori disuguaglianze territoriali siano sostanzialmente due fenomeni fortemente correlati, in quanto si evidenzia una profonda tensione tra i due obiettivi che si intende raggiungere attraverso l'attuazione di tale processo. Nello specifico, tra l'obiettivo di assicurare una fornitura di servizi pubblici il quanto più possibile omogenea lungo tutto il territorio, e una maggiore possibilità di scelta e autonomia territori delle località nella gestione delle proprie risorse per il soddisfacimento delle preferenze.

La letteratura ha individuato i fattori che si ritiene svolgano un ruolo nell'incremento delle disparità regionali. Secondo Rodríguez-Pose and Gill (2005), tali elementi sono sia di natura economica sia di natura politica.

Da un punto di vista strettamente economico, le differenze nelle capacità istituzionali e nella dotazione socio economica tra le regioni di un determinato paese, possono ridurre i potenziali benefici ottenibili dalla possibilità che gli enti locali hanno di adattare le politiche e i servizi alle preferenze della comunità locali. Nel caso ad esempio di paesi caratterizzati da profondi livelli di povertà dove vi è la necessità che siano assicurati alcuni bisogni essenziali, il decentramento non sarebbe associato ad un maggior

adattamento della fornitura di servizi pubblici ai fabbisogni della popolazione, ma con ogni probabilità ad un peggioramento nella gestione dei beni pubblici locali, a causa della perdita di economie di scala (Prud'homme, 1995).

Più in generale, nei territori poveri, nei quali insistono un sistema di istituzioni debole e dotazioni infrastrutturali, economiche e sociali inadeguate, esistono degli ostacoli alla realizzazione di una maggiore efficienza allocativa ottenibile potenzialmente mediante la decentralizzazione dei poteri statali.

Questo significa che nel momento in cui le regioni più povere mostrano un'inadeguata capacità di competere per l'attrazione di capitali, di investimenti diretti esteri e di talenti, e dunque una minore propensione all'innovazione, il rischio che si corre nella decentralizzazione della spesa pubblica, è quello di incentivare il perpetuarsi dei preesistenti *pattern* di disuguaglianza territoriale nella fornitura di servizi pubblici.

In contesti di povertà e debolezza, infatti, i governi locali e regionali saranno più propensi ad intercettare gli interessi dei gruppi di interesse locale. Come sostiene Bardhan *"in situations of high inequality, collusion may be easier to organize and enforce in small proximate groups involving officials, politicians, contractors and interest groups; risks of being caught and reported are easier to manage, and the multiplex interlocking social and economic relationships among local influential people may act as formidable barriers to entry into these cozy rental havens"*.

Questo si ripercuote sugli incentivi negativi che i governi locali hanno nel rispondere e promuovere l'efficienza delle proprie istituzioni, determinando un circolo vizioso di inasprimento delle disparità regionali. Infatti, un sistema di istituzioni più debole e corrotto, con ogni probabilità attrae lavoratori meno abili e meno qualificati, producendo un ambiente non "investor-friendly". A ciò si aggiunga come le aree più povere e più agricole, saranno maggiormente dipendenti dai trasferimenti centrali, e quindi più limitate nel loro potenziale economico. Ed infine, la conseguenza di una società più debole e meno strutturata, è la minore influenza che tali località riescono ad esercitare nei confronti del processo politico.

Tali considerazioni sono chiaramente valide per i paesi in via di sviluppo, ma trovano ampio fondamento anche in un paese come l'Italia, dove le differenze regionali preesistenti sono da sempre particolarmente evidenti. In questo ambito, è chiaro che nel momento in cui il processo di decentralizzazione della spesa pubblica non è

accompagnato da una visione sistemica che sia in grado di ridurre i gap territoriali preesistenti e promuovere una diffusione della crescita spaziale, la maggiore autonomia affidata ai governi subnazionali può incidere profondamente sui differenti livelli di crescita e di qualità della vita della popolazione residente. Citando Beramendi, "(2007), *it may not be the case that it is "decentralization that causes inequality, but rather pre-existing economic inequalities that drive the decentralization of the welfare state, which in turn reproduces the preexisting patterns of inequality"*.

Vi è dunque la necessità che in un processo di attuazione del federalismo fiscale, le istituzioni operino per fare in modo che l'inasprimento delle differenze regionali preesistenti non venga realizzato. Se è vero, che il decentramento non rappresenta di per sé un elemento negativo nella produzione delle disparità regionali, ma che riveste unicamente un ruolo nella promozione degli squilibri esistenti, è necessario che il sistema istituzionale operi affinché possa prodursi una rottura.

E' necessario cioè che la riscoperta delle località, non rappresenti unicamente la base di approfondimento di ulteriori dialoghi inter-istituzionali per rimanere confinata in qualche strategia di marketing territoriale e di auto promozione politica. In questo caso, infatti, la moltiplicazione delle *scale* può produrre l'effetto opposto determinando una molteplicità di problemi tecnici e politici, primi fra tutti la sovrapposizione di diversi livelli di intervento, l'impossibilità di garantire continuità alle strategie di sviluppo regionale, difficoltà di coordinamento e un'eccessiva proliferazione istituzionale, traducendosi di fatto in un conflitto tra scale (Celata, 2008).

In questo senso si inserisce il dibattito promosso dalla Banca Mondiale nel noto lavoro "*Reshaping Economic Geography*", in cui si sviluppa una interessante riflessione circa le modalità attraverso le quali le politiche di sviluppo territoriale dovrebbero essere realizzate.

In tale ragionamento, le istituzioni svolgono un ruolo fondamentale. Vi è la necessità infatti che esse non ricoprano un approccio "*spatially blind*", nel momento in cui si attua un processo di decentramento. Se così fosse, piuttosto che promuovere l'allocazione delle risorse verso la fornitura dei servizi pubblici locali, le autorità locali sarebbero incentivate a spostare le risorse nei confronti di attività politicamente popolari allo scopo di incrementare il consenso elettorale.

Per questo, la Banca Mondiale sostiene che affinché il processo di decentramento possa essere coerente con l'attuazione di politiche spaziali integrative, vi è la necessità di mettere a sistema le "3 i":

- i. **Istituzioni:** l'allocazione di risorse ai governi subnazionali dovrebbe inizialmente essere basato sugli input (la spesa per i servizi pubblici) ma con il procedere del processo dovrebbe spostarsi verso l'ottenimento di determinati obiettivi prefissati;
- ii. **Infrastrutture:** per massimizzare le sinergie degli investimenti e per regolare efficacemente il commercio interstatale, le decisioni di progettazione e pianificazione dovrebbero essere condotte congiuntamente dai governi subnazionali;
- iii. **Incentivi:** mentre i governi locali possono essere adeguati a cogliere e valutare il potenziale economico locale, la decisione circa il sistema di incentivi da attuare dovrebbe essere effettuata dal governo centrale che è maggiormente in grado di dare priorità alle risorse per accelerare la crescita complessiva. I programmi da attuare dovrebbero invece essere assunti localmente.

L'importanza della qualità del sistema istituzionale in un processo di decentralizzazione della spesa pubblica, è evidente anche si pensa che uno dei maggiori rischi in cui si incorre in un processo di devoluzione riguarda la possibilità che ci si imbatta in alti livelli di corruzione dei governi locali. Nel momento in cui le risorse e le decisioni di spesa si affidano alle autorità subnazionali, vi è il rischio che a causa del maggiore e più elevato livello di interazioni, si instaurino dei meccanismi di corruzione (Prud'homme, 1995; Bardhan and Mookherjee, 2000; Bardhan, 2002). Inoltre, nei governi regionali dove i fattori immobili sono maggiori rispetto quelli mobili, si può determinare un abbandono delle politiche commerciali, a favore di meri atti di predazione (Rodden e Rose Ackerman, 1997; Cai and Treisman, 2005).

Da un punto di vista prettamente politico, invece, la decentralizzazione della spesa pubblica, può ridurre l'influenza che le regioni più povere riescono ad esercitare in merito all'allocazione delle risorse finanziarie e ai trasferimenti.

Nonostante l'interesse suscitato dalla tematica, in letteratura si ritrovano pochi ed eterogenei studi empirici che hanno tentato di indagare il legame che esiste tra decentralizzazione della spesa e le disparità regionali. Inoltre, i risultati ottenuti

appaiono spesso in contrasto tra di loro, a riprova di come per l'analisi di questo tipo di correlazioni sia necessario e cruciale tenere in considerazione gli specifici contesti nei quali ci si ritrova ad operare.

La rassegna della letteratura evidenzia l'ottenimento di risultati contrastanti.

Nello specifico del caso italiano, la ricognizione teorica ha individuato solo due studi che hanno tentato di indagare la tematica del federalismo fiscale in relazione agli sviluppi regionali.

Dal primo (Calamai, 2008), effettuato in riferimento all'arco temporale 1990-2004, emerge un certo grado di correlazione tra il processo di devoluzione della spesa pubblica e la convergenza regionale, determinato dall'esistenza di alcuni fattori di contesto individuati nelle politiche regionali, nel commercio estero, nel capitale sociale. Il secondo lavoro (Torrìsi, et al 2015) esamina un arco temporale decennale (1996-2006) e mostra, in contraddizione con il precedente, l'emergere, seppur in via indiretta, di un legame tra l'aumento delle disparità spaziali e il decentramento, dovuto, però al cambiamento delle stesse variabili di contesto esaminate nel precedente articolo, ovvero una perdita di competitività sui mercati internazionali e una peggiore performance delle regioni settentrionali.

Le riflessioni appena effettuate, che riguardano gli elementi da tenere in considerazione nel momento in cui ci si propone di analizzare gli effetti determinati dalle politiche di decentramento, sono necessari in quanto consentono una migliore e più lucida visione del fenomeno in atto. Ciò che si deve evitare, invece, è la considerazione del dibattito sulle coordinate spaziali (*locale versus globale*) come valido ai fini della determinazione della soluzione ai problemi delle politiche neoliberiste, in quanto nè uno nè l'altro ne rappresentano la risposta.

La riscoperta del locale, come spazio dell'esperienza, della vita quotidiana, dell'appartenenza, e le politiche di sviluppo locale è stata negli anni di dibattito scientifico indicata come una possibile risposta alla deterritorializzazione globalista (Magnaghi, 2000). Tuttavia, è chiaro che *"La chiusura delle identità all'interno di uno spazio territorializzato e delimitato non offre molte possibilità per lo sviluppo di una politica radicale"* (Massey, 2005). Le politiche locali potranno difficilmente assumersi la responsabilità per quello che accade a livello globale e sono molto più spesso tentativi di isolare i luoghi per

proteggerli dagli effetti della globalizzazione oppure, al contrario, sfruttare tali effetti per promuovere la competitività.

In entrambi i casi lo spazio dei luoghi è considerato esterno rispetto al mondo nel suo complesso, determinando una discrasia tra le responsabilità politiche e le dinamiche globali sulle quali la politica dovrebbe intervenire (Massey, 2004, Celata 2008).

3. *Le modalità di finanziamento degli enti decentrati*

All'interno di uno stato federale l'assegnazione delle responsabilità di spesa e di raccolta del gettito tributario molto raramente conducono ad una perfetta corrispondenza tra entrate ed uscite per ogni livello di governo. In particolare, si verifica sempre una situazione cosiddetta di *vertical fiscal imbalance*, poiché le fonti di gettito di cui dispongono i governi locali non sono sufficienti a coprire le spese cui devono far fronte; conseguentemente, la situazione opposta, con entrate superiori alle spese, si presenta al livello del governo federale che in questo modo è in grado di provvedere, tramite un adeguato sistema di trasferimenti, a finanziare il deficit di risorse dei governi locali.

Le ragioni di tale assetto della finanza federale stanno nella presunzione che l'attribuzione ai governi locali di funzioni molto ampie sul versante delle entrate possa portarli, sotto la spinta degli incentivi alla competizione fiscale, a raccogliere un gettito inferiore a quello che sarebbe necessario per soddisfare gli effettivi bisogni della collettività.

Si preferisce quindi armonizzare la gestione delle entrate attribuendo i maggiori tributi ad un'autorità di governo centrale. Di converso, si ritiene che la decisione sui livelli di spesa possa essere meglio gestita e determinata dai governi locali, che conoscono meglio del governo centrale le esigenze e le necessità della popolazione (fanno ovviamente eccezione i beni pubblici puri e quelli con rilevanti effetti di *spillover* territoriali, nel qual caso considerazioni di efficienza suggeriscono l'attribuzione della funzione di spesa al governo centrale). I trasferimenti intergovernativi devono quindi svolgere il doppio ruolo di colmare, da un lato, il gap fiscale di tipo verticale e, dall'altro, il gap fiscale di tipo orizzontale perseguendo, rispettivamente, l'efficienza nelle decisioni finanziarie degli enti locali e l'equità fra territori nelle risorse disponibili per soddisfare i bisogni pubblici.

Per quanto concerne la copertura del gap verticale, il legislatore deve avere cura di disegnare un assetto federale che, pur attribuendo ai governi locali il massimo grado di autonomia finanziaria, minimizzi al contempo le possibilità che essi hanno di adottare dei comportamenti «opportunistici» (*moral hazard*) in quanto destinatari dei trasferimenti. In particolare, occorre evitare che i trasferimenti diano ai governi locali degli incentivi a spendere più di quanto avrebbero fatto nel caso in cui avessero dovuto reperire autonomamente le risorse finanziarie trasferite. Come pure è necessario evitare

che i trasferimenti diano ai governi locali degli incentivi a far leva sulle entrate proprie in misura inferiore a quanto vi avrebbero fatto ricorso nel caso in cui i trasferimenti dallo stato centrale non fossero stati disponibili.

Per quanto riguarda la copertura del gap fiscale orizzontale, il legislatore deve avere cura di disegnare il sistema dei trasferimenti in modo da ottenere un dato livello di perequazione delle risorse finanziarie attribuite ai governi locali, e di uniformità nell'erogazione dei beni pubblici locali, sui quali vi sia un generale consenso a tutti i livelli di governo.

Sostanzialmente, quindi, i trasferimenti dallo Stato Centrale agli enti subnazionali si distinguono in due tipi:

- i. I trasferimenti intergovernativi
- ii. I trasferimenti perequativi

In tutti i sistemi di decentramento della finanza pubblica sono presenti i trasferimenti intergovernativi. A volte definiti "*grants in aid*", essi rappresentano distribuzioni di risorse dal centro alla periferia, in misura ed intensità diversa, tanto minore quanto è maggiore l'autonomia dei governi territoriali.

Lo scopo della distribuzione di risorse dall'alto verso il basso è:

- i. Integrazione di risorse per consentire consumi minimi di servizi (concorrenza fiscale ed effetto Baumol);
- ii. Redistribuzioni per ragioni di efficienza;
- iii. Redistribuzioni per ragioni di equità;
- iv. Finanziamento delle spese per investimento in presenza di vincoli all'indebitamento.

E' opinione condivisa, che i trasferimenti intergovernativi producano effetti sulle decisioni di spesa, influenzando la fornitura dei beni pubblici locali e dei servizi degli enti territoriali (Pevcin, 2011). La prima sistematica discussione che in letteratura è stata sviluppata sugli effetti che questi producono, si attribuisce a Gramich e Galper (1973).

E' a loro che si attribuisce la distinzione dei trasferimenti intergovernativi in:

- i. "*open-end grants*": (illimitati) le risorse del governo centrale partecipano al costo di una quota di spesa dei governi locali, permettendo l'abbattimento del prezzo dei servizi offerto dagli enti locali;

- ii. *“closed-end lump-sum grants”*: (limitati) il governo centrale trasferisce una limitata porzione di risorse agli enti territoriali, senza alcun vincolo di utilizzo e senza incidere sui prezzi relativi;
- iii. *“closed-end categorial grants”*: (limitati) il governo centrale trasferisce limitate risorse per l’implementazione di specifici programmi da parte dei governi sub centrali. Ciò significa che questo tipo di trasferimenti, rappresenta una forma ibrida tra le due tipologie precedenti: i prezzi del programma sono abbattuti ma l’ammontare di risorse trasferite è fissa.

I trasferimenti si pongono come finalità ultima la quella di stimolare l’offerta dei servizi locali, attraverso sostanzialmente due canali:

- i. **effetto reddito**: aumentando le risorse dei cittadini che votano nella giurisdizione in cui i trasferimenti sono destinati;
- ii. **effetto prezzo**: riducendo il costo marginale di un servizio aggiuntivo (si riducono i prezzi in quanto le risorse a disposizione sono maggiori).

L’effetto finale dipende ovviamente dall’elasticità al reddito e ai prezzi della domanda dei cittadini. Infatti, un aumento delle risorse monetarie a disposizione dei cittadini potrebbe tradursi in tutto o in parte in un aumento di domanda di beni privati, anziché di beni pubblici locali.

I trasferimenti possono quindi avere tre effetti:

- i. **addizionalità diretta netta**: si verifica quando il trasferimento risulta efficace nel finanziare servizi pubblici locali che altrimenti non sarebbero stati prodotti;
- ii. **addizionalità indiretta netta**: si verifica quando un trasferimento, in questo caso specifico, risulta efficace anche nello stimolare il consumo di altri servizi pubblici locali che non sarebbero stati altrimenti prodotti.
- iii. **spiazzamento**: si verifica quando il trasferimento è utilizzato impropriamente dall’ente locale, non per ampliare la propria offerta di servizi pubblici locali ma per sostituire imposte locali come fonte di finanziamento del medesimo ammontare di servizi.

Questi effetti possono verificarsi contemporaneamente, ed è necessario tenerli presenti per poter effettuare un’analisi delle conseguenze che questi possono provocare. L’analisi

degli effetti dei trasferimenti, si inserisce nel frame work teorico delle preferenze dell'elettore mediano.

Considerato che l'obiettivo del presente lavoro di ricerca è quello di effettuare un'analisi del caso italiano, ci si limiterà a riproporre la letteratura degli effetti dei trasferimenti di tipo *lump sum*, considerato che sono la tipologia maggiormente utilizzata nell'ambito nazionale.

Si consideri un modello stilizzato costituito da un elettore mediano e da un policy maker. Il reddito dell'elettore mediano è determinato esogenamente e si ripartisce tra consumo e tassazione locale.

Si assume che il peso fiscale che ogni elettore mediano deve supportare rifletta la sua capacità fiscale $h_i = y_i/\bar{y}$, determinata dal rapporto tra il reddito disponibile e il reddito medio totale.

Dunque, il reddito complessivo dell'elettore mediano, è così definito:

$$y_i = c_i + t_i = c_i + h_i \bar{t} \quad (1)$$

-dove c_i e t_i rappresentano rispettivamente, il consumo e la tassazione locale individuale.

I policy maker, scelgono l'ammontare di spesa pubblica complessiva, sulla base del livello di tassazione generale e in base all'ammontare di trasferimento che ricevono dal governo centrale, esogenamente determinato. Il vincolo di bilancio al quale il governo locale deve sottostare, può essere scritto come segue:

$$G = T + Z^* = \sum_i h_i \bar{t} + Z^* \quad (2)$$

Assumendo che i trasferimenti, siano distribuiti tra gli individui in proporzione al loro contributo alle entrate fiscali complessive, si può riscrivere:

$$\sum_i g_i = \sum_i h_i \bar{t} + \sum_i h_i \bar{z} \quad (3)$$

dove z rappresenta l'ammontare di trasferimento procapite.

I policy maker sceglieranno l'ammontare di spesa pubblica, in modo tale da massimizzare la funzione di utilità dell'elettore mediano che dipende positivamente dal consumo e dalla quota individuale di bene pubblico locale:

$$\max W = U(c_i, g_i) \quad (4)$$

Il vincolo di bilancio di ogni individuo è determinato sulla base dell'ammontare di reddito dell'elettore mediano (tiene in considerazione la 1 e la 3) e può essere così riscritto:

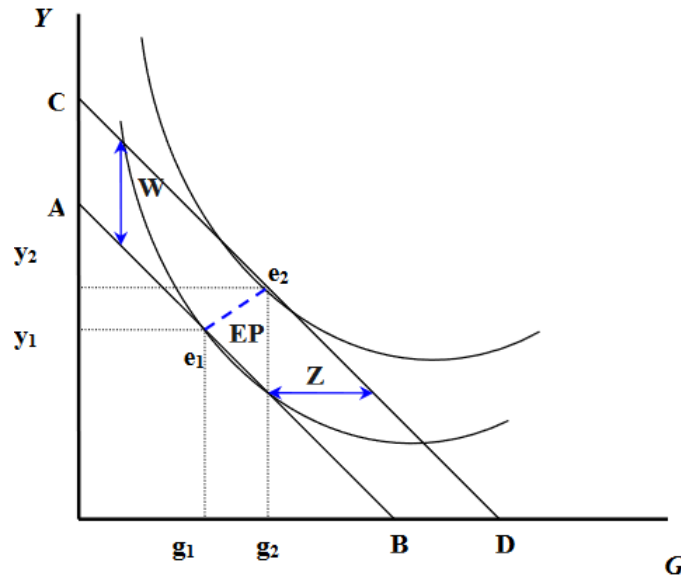
$$I = (y_i + h_i \bar{z}) = c_i + g_i \quad (5)$$

Sulla base di tale impostazione, un'unità aggiuntiva di reddito privato produce un incremento nel consumo di bene pubblico pari a

$$\Delta g_Y = (\delta g / \delta I) ,$$

mentre un'unità aggiuntiva di trasferimento determina un incremento nel consumo di bene pubblico pari a $\Delta g_z = (\delta g / \delta I)$

Figura 2 - Rappresentazione grafica degli effetti di un trasferimento lump sum secondo la teoria tradizionale



Fonte: E. Gennari et al , 2012

Graficamente, l'asse delle ascisse misura l'ammontare di spesa G , sia in termini reali sia in termini monetari (i prezzi sono fissati uguali a uno). L'asse delle ordinate rappresenta invece il reddito totale al netto della tassazione locale T . Le preferenze della comunità locale sono rappresentate dalle curve di indifferenza dell'elettore mediano.

Il vincolo al quale deve sottostare il *local policy maker*, è di allocare le risorse tra il settore pubblico e il settore privato, ed è rappresentato graficamente dalla retta AB, la cui pendenza coincide con il peso che la fiscalità locale ha su ogni individuo.

Un trasferimento *lump sum*, di ammontare esogenamente determinato e pari a Z, sposta verso l'alto l'equilibrio da e_1 a e_2 , lungo la linea tratteggiata EP, dove la curva di indifferenza della comunità locale è tangente al nuovo vincolo del policy maker CD.

Il cambiamento indotto nell'ammontare di spesa pubblica, è inferiore rispetto all'ammontare di trasferimento determinato. Al nuovo punto di equilibrio, Y, ovvero il reddito complessivo dei cittadini al netto della tassazione, aumenta insieme a alla spesa pubblica. Questo accade dal momento in cui il trasferimento sostituisce l'ammontare di tassazione locale, e quindi si traduce di fatto in un incremento del reddito, in quanto è come se lo Stato si facesse carico di una quota di servizi locali prima finanziati dai cittadini.

La previsione della teoria tradizionale è dunque l'"*equivalence theorem*": dal punto di vista della spesa pubblica, un'unità aggiuntiva di trasferimento da parte del governo centrale produce gli stessi effetti di un incremento di reddito privato.

L'ottenimento di tale conclusione ha stimolato l'interesse nei confronti dell'analisi empirica. Tuttavia, i risultati ottenuti, si sono allontanati dall'*equivalence theorem*, e dalle previsioni elaborate della letteratura, portando alla definizione di un fenomeno, ormai noto con il termine, *fly paper effect*.

Nella letteratura relativa al federalismo fiscale, il *flypaper effect*, è uno dei fenomeni maggiormente studiati. Con l'utilizzo di tale termine, elaborato per la prima volta da Okun, ci si riferisce alla vischiosità della spesa pubblica degli enti locali in risposta alle modifiche dei trasferimenti governativi. Si tratta di un risultato emerso dalla ricerca empirica, e non affine al comportamento dei modelli teorici.

Nell'approccio della teoria tradizionale dell'elettore mediano, nella precedente sezione descritto, un trasferimento *lump sum* è equivalente ad un aumento del reddito. Un aumento del trasferimento da parte del governo di livello superiore, dovrebbe dunque produrre una variazione nell'offerta dei servizi pubblici identica a quella indotta da un aumento del reddito disponibile dei cittadini.

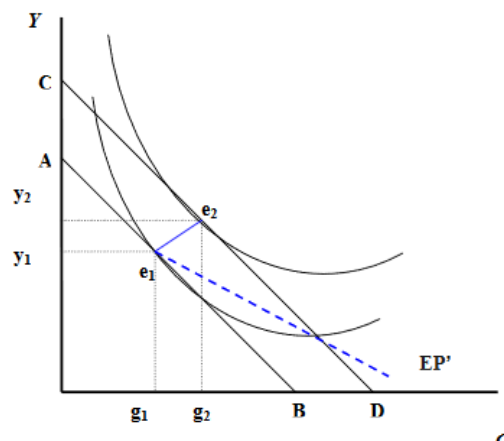
Al contrario, l'analisi empirica, ha dimostrato che le risorse finanziarie tendono a rimanere "attaccate" al settore che le riceve per prime (effetto carta moschicida o

flypaper): un incremento unitario dei trasferimenti dal governo centrale si traduce in spese locali più elevate di quelle riscontrate a seguito di un incremento analogo nel reddito dei residenti (4-6 volte più alte negli Stati Uniti, fino a 20 volte per alcuni paesi europei).

Riprendendo la rappresentazione grafica dell'effetto provocato da un trasferimento secondo la teoria dell'elettore mediano, il *fly paper effect* equivale, per ogni possibile ammontare di trasferimento, il nuovo equilibrio si trova lungo la linea EP', localizzato a destra dei precedenti equilibri e_1 e_2 , dove il tasso marginale di sostituzione di G su Y è più grande della pendenza h.

Un secondo tipo di asimmetria che viene riscontrata in letteratura è quella relativa alla riduzione di trasferimenti da parte del governo centrale. I governi locali dovrebbero compensare la perdita di risorse determinata dalla riduzione dei trasferimenti, incrementando il livello di tassazione in modo tale da preservare il proprio livello di spesa. Questa tipologia di comportamento è nota in letteratura con il termine di "*fiscal replacement*" (Gramlich, 1987).

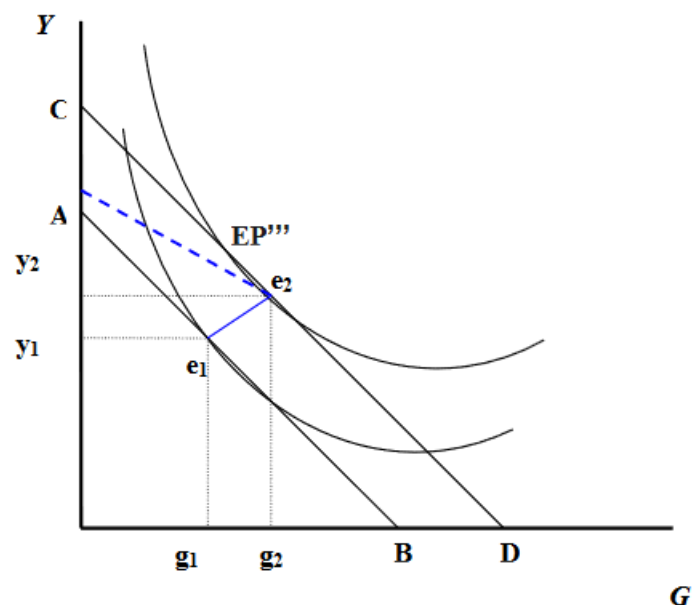
Figura 3 - Rappresentazione grafica del fly paper effect



Fonte: E. Gennari et al, 2012

Alternativamente, i governi locali possono amplificare la reazione della spesa pubblica ai tagli centrali, riducendo a loro volta l'ammontare delle proprie entrate. Questo dà vita, a quello che viene definito come "*fiscal restraint*", anche noto come "*super fly paper effect*" (Gramkhar e Oates, 1996).

Figura 4 - Rappresentazione grafica del super fly paper effect



Fonte: E. Gennari et al, 2012

Nella maggior parte dei paesi con competenze di governo decentralizzate, la riduzione delle disparità fiscali tra i governi costituisce un elemento centrale nel sistema di finanza pubblica (Brugnano et al, 2017). Secondo il rapporto dell'OECD i Paesi membri destinano alla perequazione delle risorse circa il 2,5% del loro Pil, corrispondente al 50% dei trasferimenti intergovernativi.

La prima difficoltà insita all'interno di tale tentativo risiede nel fatto che l'allocatione delle risorse e delle spese in uno stato decentralizzato conduce a meccanismi di squilibrio orizzontale, determinati dalla differente distribuzione delle capacità fiscali e dei fabbisogni di spesa. La fornitura di servizi pubblici rappresenta un elemento importante all'interno di un qualsiasi sistema economico. L'equità geografica nella loro distribuzione può pertanto essere alla base di un Paese economicamente efficiente. Ciò significa che una non corretta attuazione della decentralizzazione della spesa pubblica, può provocare, unitamente alla presenza di differenze regionali preesistenti, profonde disparità tra i territori, tali da incidere sui livelli di qualità di vita della popolazione residente (Hofman, Guerra 2007).

Per questo alla base della progettazione di un sistema fiscale multilivello vi è la volontà di correggere le disparità territoriali nella produzione di servizi pubblici, mediante il compimento di quelli che vengono definiti come trasferimenti perequativi tra gli enti subnazionali. Disparità che emergono in ragione di una disomogenea distribuzione delle

basi imponibili, delle risorse e delle capacità produttive, ma che possono anche derivare anche da mere variabili geografiche (come le caratteristiche topologiche e climatiche), ed infine socioeconomiche (Petchey, Letchenova 2007).

La correzione degli squilibri fiscali tra i territori ha lo scopo la cosiddetta equità orizzontale, ovvero l'obiettivo che cittadini sottoposti allo stesso livello di tassazione abbiano accesso agli stessi livelli di servizi indipendentemente dalla loro residenza (Buchanan, 1950; Broadway, 2001).

La perequazione di risorse può essere pertanto vista come un elemento complementare di un sistema decentralizzato di spesa pubblica, in quanto il suo scopo è quello di correggere i potenziali squilibri che derivano proprio dal fatto che sia affidata autonomia alle unità decentralizzate. In un paese unitario, la medesima imposizione fiscale e lo stesso programma di spesa applicati su tutto il territorio rendono implicito il processo perequativo.

Si tratta di un preciso programma di redistribuzione delle risorse, che si pone come obiettivo quello di assicurare equità orizzontale tra i residenti di giurisdizioni diverse, assicurando che a prescindere dalle decisioni dei governi locali, tutti gli individui e tutte le imprese, possano ottenere servizi pubblici a confrontabili livelli di tassazione.

L'equalizzazione fiscale dovrebbe consentire di correggere le inefficienze che si determinano quando gli individui scelgono la propria localizzazione, sulla base di vantaggi fiscali, piuttosto che produttivi, consentendo di ridurre la mobilità tra le regioni e favorire gli aggiustamenti tra i territori.

La perequazione di risorse dovrebbe consentire di supportare la stabilità macroeconomica, assicurando le regioni contro shock asimmetrici a cui potrebbero non essere in grado di far fronte se fossero lasciati da soli. Inoltre, dovrebbero correggere le eventuali erratiche decisioni territoriali (Broadway, R. (2003)).

Inoltre, la perequazione di risorse è vista molto spesso come lo strumento attraverso il quale è possibile ottenere una riduzione delle disparità regionali. La letteratura, tuttavia, non ha ottenuto risultati chiari circa l'efficacia che questo tipo di trasferimenti possano produrre convergenza.

4. *L'esperienza italiana di decentramento*

Nel nostro Paese il decentramento, anche fiscale, ha una storia ben precedente alla riforma del 2001 o all'emergere del dibattito sul federalismo.

L'organizzazione territoriale dello Stato italiano, che venne adottata a partire dal Risorgimento, deve la sua strutturazione alla tradizione napoleonica ottocentesca, che organizzava lo spazio su tre livelli organizzativi: lo Stato Centrale, il Dipartimento (le Province) e il Comune. I Compartimenti statistici che poi divennero le attuali regioni, invece, ricalcavano la struttura territoriale dei precedenti Stati, e si affermarono, in quanto anomalia rispetto alla struttura ottocentesca, solo a partire dal secondo dopo guerra (Ferlaino, 2013).

Le province rappresentavano l'ente mediante il quale lo Stato avrebbe dovuto esercitare il proprio controllo territoriale, e dovevano essere, almeno nel disegno originario, delle partizioni funzionali che avrebbero dovuto essere ritagliate sul reticolo dei bacini idrografici e avrebbero dovuto avere un'estensione tale da permettere al cittadino di recarsi, e ritornare, in giornata (a piedi) nel suo capoluogo amministrativo (Coppola, 2006). Alla base di tutto il disegno, vi era la precisa volontà che le istanze periferiche, orientate ognuna verso il proprio centro di servizio, fossero funzionali alla macchina decisionale dello Stato centrale (in quanto permettevano la trasmissione dello Stato su ogni territorio) e, al contempo, consentissero l'omogenizzazione del mercato interno.

Tuttavia, a partire dall'unificazione furono diversi i tentativi di rimaneggiamento della maglia amministrativa. Si ritiene che ad ognuno di essi possa essere fatta corrispondere una particolare concezione dello *spazio* e, quindi, delle politiche territoriali (Ferlaino, 2013). Ripercorrere questo legame, può consentire di comprendere in modo migliore le prospettive di significato geografico-economico assunte dai cambiamenti attualmente visibili.

Il primo periodo, che iniziò con l'unificazione del Paese, e culminò con l'approvazione della Carta Costituzionale con il cui articolo 114 si proclamava l'articolazione del territorio in Regioni, Province e Comuni, si avviò un periodo dalla connotata spinta *autonomista*. A partire dal varo del Testo Unico della Finanza locale del 1931 (R.D. 14 settembre 1931, n. 1175) venne attribuita agli enti locali la titolarità dei più importanti tributi del tempo (imposta di famiglia, imposte di consumo, sovrimposte fondiari e sui redditi d'impresa).

In questo assetto non si prevedevano finanziamenti o trasferimenti da parte dello Stato, né esistevano fondi perequativi di tipo solidaristico, ma «tutti gli enti locali erano tenuti ad autofinanziarsi, utilizzando in modo diverso gli spazi di autonomia nella determinazione delle aliquote sulla varietà degli strumenti a loro disposizione».

Questo periodo fu caratterizzato in particolare da una significativa valorizzazione della *Regione*. D'altronde, questa fase è quella in cui si diffusero le teorie dei Poli di Sviluppo (Myrdal 1957, Perroux 1988) che, in un contesto di forte crescita economica, miravano a ridurre gli importanti squilibri regionali che emergevano con forza all'interno del Paese, mediante la localizzazione di quella che veniva definita come la "*grande impresa motrice*".

Diversi furono gli interventi di politica Statale di sviluppo locale che presero vita dalla genesi di queste concezioni e idee (Progetto 80 e Cassa del Mezzogiorno) e che tentarono di risolvere le numerose questioni di riequilibrio territoriale *inter* e *intra* regionale.

L'inadeguatezza mostrata dall'esito di questi interventi però, che paradossalmente cercavano di coniugare un maggiore *autonomismo* regionale contestualmente a un maggior riequilibrio *interregionale* (Ferlaino, 2013), diedero linfa allo studio dell'individuazione di sistemi sub-regionali socioeconomici omogenei, che costituiranno la base per la riforma amministrativa del decentramento regionale comprensoriale.

La seconda fase, iniziò negli anni '70, a seguito dell'emersione della Terza Italia (Bagnasco, 1977) che affermò il modello della "*Provincia italiana*". Infatti, è dalla consapevolezza del tipo di relazioni insistenti su quei territori che nacque l'analisi delle complesse e globali catene del valore, delle matrici di relazioni e delle reti internazionali che danno luogo ad ancoraggi e modalità diverse di territorializzazione dei nodi produttivi, spesso instabili, quanto i legami locali interni dei reticoli e delle filiere, cui vengono attribuite forti capacità di radicamento e di auto-valorizzazione.

D'altronde è proprio a partire dalla coscienza di questi radicamenti produttivi e territoriali che emersero le richieste di autonomia amministrativa di alcuni territori che, successivamente, otterranno lo status di Provincia: Biella (distretto tessile), Prato (tessile), il Verbano-Cusio-Ossola (rubinetteria, articoli per la casa), Lecco (metalmecanica e tessile), Rimini (turismo), ecc.

La conclusione di questo periodo è identificabile con la promulgazione della Legge 142 del 1990 sull'ordinamento degli enti locali, che affermò le funzioni e la centralità dell'ente provinciale orientandolo verso il coordinamento territoriale di area vasta.

L'*incipit* della fase successiva, venne sancito dall'entrata dell'Italia nell'Unione monetaria europea (1990) e dal successivo Trattato di Maastricht (1992), che strutturò un rapporto complicato tra l'economia dei territori e la loro organizzazione amministrativa. Infatti, l'adesione all'Unione monetaria europea, impose un confronto competitivo tra le economie dei Paesi che vi aderivano e pose fine alle possibilità di procedere con politiche economiche basate sull'inflazione o sull'incremento indiscriminato del debito e della relativa spesa pubblica. Il principio della copertura della spesa, e più in generale della sostenibilità economica della macchina amministrativa, cioè dell'equivalenza tra entrate tributarie e spesa pubblica, divenne il vincolo principale entro cui impostare le politiche. Le condizioni ormai molto precarie della finanza pubblica convinsero il Governo centrale a un mutamento di rotta: si fece avanti l'idea che l'introduzione di maggiore autonomia tributaria per gli enti territoriali che avrebbe potuto mitigare il problema del *soft budget constraint* e portare più efficienza nel sistema, oltre che rendere i governi locali corresponsabili del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica determinati in sede europea.

Il processo raggiunse il suo culmine con la XIII legislatura (1996-2001), che vide l'introduzione dell'IRAP (Imposta regionale sulle attività produttive) nel 1997, le leggi Bassanini di riforma e semplificazione dell'amministrazione pubblica nel 1997-1998 -che introdussero il cosiddetto «federalismo amministrativo» – e il decreto legislativo n. 56/2000, che intendeva modificare radicalmente il meccanismo di finanziamento delle Regioni, legandolo a una compartecipazione all'IVA.

Inoltre, nel 1997 si avviò un processo di revisione organica della Costituzione. Ai Comuni e alle Province, l'art. 128 Cost. consentiva di esercitare una forma di autonomia finanziaria nel limite delle competenze attribuite loro dallo Stato. L'opinione generale era quindi nel senso che tale norma escludesse una vera e propria autonomia tributaria, limitando la finanza locale ai trasferimenti erariali e alle risorse extratributarie.

A tali enti territoriali spettava dunque una ridotta potestà regolamentare in ordine alla disciplina dei tributi locali il cui esercizio presupponeva comunque la previa individuazione delle competenze e dei relativi limiti da parte del legislatore statale.

Attraverso una maggiore autonomia territoriale nella gestione delle entrate, oltre che della spesa, si cercava di sprigionare la capacità di produzione di ricchezza delle regioni più attive, dai vincoli determinati dal legame con i territori a scarsa produttività. Si tratta

di una esigenza economica, prima ancora che politica, in una Europa che non consente più l'attuazione di politiche monetarie e in un mondo globale che non è più retto dalla teoria dei costi comparati e dal confronto tra produttività relative, quanto dalle produttività assolute e dalla capacità dei sistemi territoriali di tradurre i propri svantaggi in sfide e in nuovi fattori competitivi (Porter, 1990).

La teorizzazione di questo modello si incarna nel policentrismo urbano promosso dall'Unione europea, dove il dinamismo economico non discende dalla dimensione dei centri in senso stretto, quanto dalla molteplicità delle funzioni e dalla loro reciproca interazione, oltre che dalla posizione da questi occupata nei nodi strategici delle armature nazionali e internazionali. L'idea che si prospetta è quella che le città, e in particolare quelle metropolitane, possano costituire i motori della crescita. È il periodo del *marketing urbano*.

Il risultato normativo di questa concezione è la riforma costituzionale n.3 del 2001, con la quale si decise di garantire piena attuazione all'articolo 5 della Carta Costituzionale con il quale si riconoscono e promuovono all'interno di una Repubblica unica ed indivisibile le autonomie locali, garantendo i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

La riforma avviata nell'ormai lontano 2001, introdusse una serie di rilevanti elementi innovativi in tema di autonomie locali e di federalismo fiscale. In particolare, stabilì che i Governi sub centrali, identificati nelle Province, nelle Città Metropolitane e nei Comuni, dovessero avere a disposizione tributi propri, altre forme di entrata (entrate extra tributarie), nonché compartecipazione al gettito di tributi erariali. Tali fonti di entrata, congiuntamente ai trasferimenti perequativi, dovevano consentire il finanziamento integrale delle funzioni conferite agli enti locali. Ad eccezione dei trasferimenti perequativi, gli unici altri trasferimenti concessi nei confronti delle autonomie locali sono quelli con carattere di straordinarietà, indirizzati a particolari obiettivi di politica economica e sociale.

L'introduzione di tale disposizione legislativa, sancì un'importante cambio di rotta in quanto previse il superamento del sistema di finanza locale basato sul criterio della spesa storica e della finanza derivata. Ciò implicò un superamento della necessità degli enti locali di finanziare i propri servizi mediante risorse derivate da meri trasferimenti statali (finanza derivata), stabiliti sulla base dell'ammontare della spesa storicamente sostenuta

da ogni ente, allo scopo di trovare un equilibrio tra la territorializzazione delle risorse e la stabilizzazione e messa in sicurezza della spesa pubblica. Il nuovo articolo 119 della Costituzione, prevede infatti l'autonomia finanziaria e di spesa, garantendo agli enti locali risorse autonome, da ottenersi mediante l'applicazione di tributi e di entrate proprie, attraverso le quali finanziare integralmente le funzioni attribuite dallo Stato Centrale.

La volontà del legislatore costituente era di disegnare un sistema in grado di responsabilizzare gli amministratori locali, rafforzando il controllo da parte dei cittadini e introdurre meccanismi incentivanti in grado di migliorare l'efficienza.

L'attuazione, e quindi l'operatività alla riforma costituzionale fu data qualche anno dopo, attraverso la Legge Delega sul Federalismo Fiscale n. 42 del 2009 che ha posto le basi per un nuovo assetto dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti locali. Molteplici sono gli elementi di novità introdotti, sebbene ad oggi non a tutti sia stata data completa attuazione.

Nello specifico, la Legge Delega:

- i. Istituisce **nuovi organi** preposti a presiedere al processo di attuazione della legge delega;
- ii. Definisce il **nuovo assetto** della finanza delle Regioni;
- iii. Espone i criteri per il **coordinamento** della finanza pubblica;
- iv. Enuncia i **principi e i criteri direttivi** in relazione agli interventi speciali in favore di determinate Regioni ed enti locali in merito alla destinazione di risorse aggiuntive;
- v. Definisce il **nuovo assetto** della finanza delle Città Metropolitane e di Roma Capitale;
- vi. Definisce il **nuovo assetto** della finanza degli enti locali;
- vii. Definisce il **nuovo assetto** della finanza delle regioni.

Rispetto ai diversi punti sollevati, si ritiene opportuno approfondire quelli che hanno inciso maggiormente sulla finanza degli enti locali. Il più importante è sicuramente rappresentato dalla volontà del legislatore di definire i criteri e le modalità per il nuovo assetto dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli Enti Locali, nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale. Tale obiettivo comportava il passaggio dal sistema dei trasferimenti fondato sulla spesa storica a quello di attribuzione di risorse basate

sull'individuazione dei fabbisogni standard necessari a garantire il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle funzioni fondamentali degli enti locali. Tale processo è volto a garantire la massima responsabilizzazione di tutti i livelli di governo e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico degli eletti da parte degli elettori.

Al fine di promuovere il processo di convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo, la legge delega 42/2009:

- i.1. **definisce una nuova struttura delle entrate** degli enti locali. Il normale esercizio delle funzioni degli enti locali deve essere finanziato: **dalle risorse derivanti dai tributi e dalle entrate proprie e dalle partecipazioni al gettito dei tributi erariali**, da assegnare ai diversi livelli di governo in base al principio della territorialità e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; **dal Fondo Perequativo**.
- ii. definisce i principi che regolano l'assegnazione di risorse perequative agli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento, distinguendo tra le spese inerenti alle funzioni fondamentali per le quali si prevede l'integrale copertura del fabbisogno, e le spese connesse alle altre funzioni, per le quali si prevede la perequazione delle capacità fiscali e le spese per gli interventi speciali che fruiscono di contributi speciali, di finanziamenti dall'Unione Europea e cofinanziamenti nazionali.

Istituisce nuovi organi preposti a presiedere al processo di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale, tra cui:

- i. la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale;
- ii. la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo (COPAFF);
- iii. la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Nonostante negli anni ci sia progressivamente allontanati dalle linee guida disegnate dalla Legge Delega n.42 del 2009, il percorso compiuto è comunque di grande rilievo. Infatti, la L. Delega prevedeva due tipi di trasferimenti perequativi delle risorse comunali:

- i. i primi, basati sulle differenze tra fabbisogni e capacità fiscali standard, da destinare a integrale perequazione delle spese correnti riconducibili alle **funzioni fondamentali**. A tale fine la legge prevedeva l'istituzione di un

“fondo perequativo”, di ammontare pari alla differenza tra i fabbisogni e le capacità fiscali (perequazione integrale e verticale), **indicando con chiarezza il ruolo dello Stato nell’assicurare il gap complessivo tra fabbisogni e capacità fiscali nell’area dei servizi fondamentali;**

- ii. il secondo tipo di trasferimenti perequativi si riferiva al finanziamento delle **funzioni non fondamentali**, con lo scopo di ridurre parzialmente le differenze esistenti tra i comuni in termini di capacità fiscale standard (perequazione parziale e orizzontale).

Oltre ciò, nelle linee guida era previsto, un apposito dispositivo separato, atto a perequare le spese per investimenti da realizzare attraverso l’ausilio di un apposito indicatore infrastrutturale. Mentre questo ultimo punto è rimasto in fase di assoluto stallo, ai trasferimenti perequativi basati sulle spese correnti è stato dato avvio nel **2015**, tramite l’istituzione del Fondo di Solidarietà Comunale (d’ora in avanti FSC). Il meccanismo di riparto tramite il quale viene effettuata la perequazione delle risorse comunali, si differenzia rispetto a quanto previsto dal meccanismo originale, per diversi elementi. Infatti, come accennato, il disegno delineato dalla Legge Delega n. 42 del 2009, prevedeva l’istituzione di due distinti tipi di trasferimenti perequativi, uno indirizzato alla perequazione integrale delle funzioni fondamentali e l’altro alla perequazione parziale delle restanti funzioni. Al contrario, il FSC è un unico fondo distribuito con un unico schema di riparto. La distinzione delle doppia finalità dei due riparti è perseguita attraverso l’assegnazione di due pesi. Le assegnazioni perequative sono calcolate per l’80% in base alle differenze tra fabbisogni e capacità fiscali, e il restante 20% in base agli scostamenti delle capacità fiscali e del relativo valore medio. Viene meno, inoltre, il contributo dello Stato alla perequazione delle funzioni fondamentali. Secondo quanto previsto dal Dlgs 23 del 2011, il fondo è completamente alimentato dalle risorse proprie dei comuni, nello specifico in base al gettito IMU calcolato ad aliquota base (il 38,23% nel 2015, dal 2016 il 22,43%), sia che si tratti delle spese correnti delle funzioni fondamentali sia di quelle restanti. Il riparto è quindi sempre orizzontale.

Questa appena descritta rappresenta l’ultima fase conclusa del processo di definizione della maglia amministrativa italiana. Nel corso di questo periodo, poco rilevante fu l’interesse dei geografi nei confronti delle questioni relative all’ appropriatezza delle circoscrizioni amministrative italiane nella gestione delle funzioni pubbliche, nonostante diversi furono gli studi che si iniziarono a diffondere già a partire dall’inizio del

Novecento. Tuttavia, l'impegno propositivo nell'aggiornamento della configurazione territoriale si ridimensionò nel corso del tempo, ed infatti, ad eccezione di alcuni studi (Gambi, 1964, 1976,1990) non è riscontrabile in letteratura un notevole interesse in merito.

A sostegno della riduzione dell'interesse nei confronti di queste tematiche, secondo alcuni autori (De Matteis, 1989, 2001) vi è il riconoscimento delle nuove modalità assunte dall'interazione sociale e economica in rapporto ai processi di globalizzazione ed europeizzazione dell'economia e della politica. La prevalenza di relazioni e flussi - economici, finanziari, culturali - organizzati secondo schemi reticolari e instabili più che su base areale compatta unitamente ai processi di *re-scaling* che ridimensionano il ruolo degli stati a favore di attori e livelli di governo differenti, avrebbero reso di per sé superate le tradizionali forme di organizzazione amministrativa, fondate sulla distribuzione di funzioni e poteri entro sistemi di partizioni gerarchici e a maglia fissa. Ciò significa che, in un mondo nel quale si evidenzia una predominanza dei sistemi reticolari, i territori avrebbero di fatto raggiunto la propria "fine", rendendo la stessa questione dell'aggiornamento delle maglie amministrative priva di attualità e di pertinenza scientifica (Sturani, 2013).

Nonostante, il clima di inesausta invenzione di partizioni emerso dalle spinte locali e dalla «*iperterritorializzazione*» delle attuali politiche pubbliche, le implicazioni territoriali dei nuovi ritagli sono state eluse o affrontate finora in modo assai confuso dal discorso politico e nelle stesse pratiche della *governance* (Governa, 2005; Amato e Governa, 2005; Celata, 2008; Celata e Fardelli,2009).

Solo ad oggi, con il passaggio nell'ultima fase del percorso che è stato descritto, sembra essere nuovamente tornato all'attenzione dei geografi il problema dell'individuazione delle partizioni geografiche. Infatti, la congiuntura attuale sembra configurarsi come un'ulteriore fase dello sviluppo della maglia amministrativa italiana. In questo quadro l'analisi degli spazi amministrativi e l'impegno critico per un loro ripensamento non solo non hanno perso di attualità, ma continuano a costituire una forte sollecitazione per la ricerca geografica.

L'evoluzione della Legge delega 42 del 2009, e le successive modifiche effettuate in termini di federalismo fiscale, che hanno sancito importanti cambiamenti per tutti gli enti locali, unitamente ai vincoli imposti dalla *spending review* a seguito della crisi economica,

richiedono infatti alcune riflessioni sull'adeguatezza delle partizioni territoriali ad oggi esistenti.

La domanda che ci si pone è cioè se la restrizione delle risorse e il contenimento della spesa pubblica, le cui conseguenze saranno analizzate nella parte successiva del lavoro, possano essere considerate degli strumenti validi per il raggiungimento di una migliore erogazione dei servizi pubblici ai cittadini.

Nello specifico, le considerazioni riguardano la validità della attuale articolazione della geografia amministrativa. Ci si chiede, cioè, se alla base dell'ottenimento di un maggiore efficientamento e responsabilizzazione dei governatori alla gestione delle risorse locali, non possa esserci l'esigenza di intervenire prima di tutto sull'articolazione amministrativa dello Stato (Sturani, 2013).

Questo anche alla luce della dinamica registrata dall'Italia che, nel confronto con gli altri paesi europei, ha intrapreso, come si accennava in precedenza, un percorso di *iperterritorializzazione* determinando la nascita di un eccessivo numero di aree territoriali preposte alla gestione delle risorse pubbliche. La maglia amministrativa determinatasi al termine di questo processo, risulta perciò complessa, a causa della molteplicità degli enti che si inseriscono a scale intermedie e che rendono difficoltosa per la cittadinanza un'adeguata fruizione dei servizi.

In tale dibattito, la Società Geografia Italiana si inserisce per cercare di delineare i fondamenti di una riforma dell'assetto territoriale, che possa consentire di superare le diseconomie e gli ostacoli al processo di sviluppo derivanti non solo dall'inefficienza dell'attuale ritaglio amministrativo ma si ritiene proprio dalla configurazione geografica che ad oggi caratterizza il nostro Paese. Nonostante, il ragionamento effettuato indichi delle proposte per il superamento delle inefficienze legate al taglio amministrativo di province e regioni, si ritiene che queste considerazioni possano essere estese in modo valido anche al comparto comunale.

Si tratta di una visione prettamente geografica, la quale ritiene che la necessità di effettuare un contenimento della spesa e un maggiore efficientamento nella gestione e nell'erogazione dei servizi, debba passare per un ripensamento dell'assetto territoriale della penisola, ovvero per un *riordino territoriale*. Le partizioni, dovrebbero cioè essere pensate per poter essere coerenti con le possibilità offerte dall'assetto tecnologico in

modo tale da poter essere in grado di soddisfare le necessità della domanda locale, nel pieno rispetto delle identità territoriali.

Bisognerebbe cioè evitare di incorrere in soluzioni dettate dal *determinismo spaziale*, come quelle che fino ad ora si sono susseguite e che ricorrono all'utilizzo di criteri prettamente quantitativi (come la soglia della popolazione o l'estensione della superficie). La razionalizzazione dei ritagli amministrativi, come ad esempio i processi di abolizione delle province o l'incentivo alla fusione dei comuni, ha determinato delle soluzioni non coincidenti con le effettive esigenze, generando una frequente discrasia tra questi e i territori generati dai processi di costruzione delle identità locali (Bennet, 1997, p. 326).

A tali problemi si aggiunge poi il ritardo inevitabile di qualsiasi riforma amministrativa rispetto ai ritmi più rapidi dei mutamenti sociali e territoriali, con un divario che gli attuali sviluppi reticolari, irriducibili entro i tradizionali schemi a maglia gerarchizzata, paiono rendere definitivamente incolmabile.

La consapevolezza di quest'insieme di problemi ha alimentato l'emergere di approcci favorevoli non tanto al rimaneggiamento complessivo dei ritagli amministrativi, quanto alla creazione di aggregazioni flessibili e a «*geometria variabile*» delle partizioni esistenti, in rapporto a specifiche funzioni, accordi e progetti (Bennett, 1997; Di Méo, 1995; Vanier, 1997 e 2010; Brunet, 1997; Casteigts, 2010). Abbandonata ogni forma di determinismo spaziale, ci si affida, più che all'azione sulle partizioni, alla ricerca di soluzioni giocate sul solo piano istituzionale - attraverso l'identificazione di nuove articolazioni tra poteri, società e territori - come proposto da Dematteis (1989) per l'Italia e, più recentemente da Vanier (2010, p. 102) per la Francia.

In questo senso, si ritiene che il ruolo della geografia dovrebbe essere quello di offrire delle alternative all'utilizzo di criteri quantitativi (come quelli utilizzati) e quindi strumenti di legittimazione di disegni politici impropri.

In altri termini, ciò che con più forza occorrerebbe inserire all'interno dei dibattiti scientifici relativi alle ragioni alla base del decentramento, è un ragionamento su cosa si intende per locale. La regione, il comune, la provincia, o qualsiasi altro ente amministrativo, non sono da qualche parte, 'là fuori', in attesa di essere scoperte, ma sono da noi (o da altri) costruite" (Allen et al, 1998). Al contrario, spesso le politiche di sviluppo locale, compresa anche quella del decentramento (nonostante non si presenti espressamente come tale, di fatto ne rappresenta una manifestazione), assumono la

partizione territoriale come oggetto alla base della politica stessa, come se avesse una significatività geografica che prescinde dal contesto.

Occorrerebbe tenere maggiormente presente l'approccio relazionale, che va oltre la considerazione della scala e vede i luoghi non come delimitazioni, ma come costellazioni di legami che vanno al di là (Massey, 2005; Celata, 2008).

Il modello

Scopo del presente lavoro è quello di analizzare le reazioni che i governi locali hanno mostrato alla riduzione di trasferimenti da parte del Governo Centrale. Nello specifico, si tratta di esaminare l'aggiustamento fiscale che è intervenuto nei bilanci degli enti comunali, a seguito degli impegni richiesti in tema di finanza pubblica a partire dal 2010.

Nonostante la tematica relativa all'aggiustamento fiscale da parte degli enti locali a seguito dei trasferimenti da parte dello Stato Centrale, sia stata più volte affrontata in letteratura, arrivando alla definizione di importanti risultati, come quello precedentemente descritto del *fly paper effect*, poca attenzione è stata rivolta all'analisi empirica del caso italiano.

Tuttavia, tale mancanza appare particolarmente importante nello studio della finanza locale italiana, per almeno due motivi che hanno di fatto stimolato l'interesse nei confronti della nascita di questo lavoro di ricerca.

Il primo riguarda il significativo percorso di federalismo fiscale sancito con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001 e avviato con la Legge Delega n. 42 del 2009, come ampiamente analizzato nel capitolo precedente, e che ha stabilito il cosiddetto binomio autonomia-responsabilità agli enti locali, affidando loro l'onere della gestione delle risorse e dei servizi pubblici locali.

Il secondo, invece, concerne l'importante impegno richiesto all'Italia in tema di riordino dei conti pubblici. Nello specifico, si fa riferimento ai provvedimenti mirati al controllo della spesa pubblica, atti ad indurre un importante processo di revisione (*spending review*)

E' significativo, al riguardo, l'incipit dell'art. 16, comma 1, del DL 95 del 2012, con il quale il legislatore statale invoca espressamente il potere di coordinamento della finanza pubblica e impone anche agli enti locali, come a tutti i livelli di governo del Paese, di realizzare la propria *mission* a costi più bassi che in precedenza, con la conseguente riduzione delle risorse destinate all'alimentazione dei Fondi ad essi spettanti, a prescindere dalla provenienza: " *Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, gli enti territoriali concorrono, anche mediante riduzione delle spese per consumi intermedi, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui al presente*

articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione”.

Rispetto a tale manovra di finanza pubblica, gli organismi istituzionali più importanti come Banca d'Italia, Corte dei Conti e Istat hanno unanimemente riconosciuto che il maggiore sforzo alla messa in sicurezza dei conti, sia stato di fatto fornito dal comparto comunale.

Infatti, ai comuni, dal 2010 al 2016, sono state sottratte risorse per un valore complessivo di 9 miliardi di euro. A tali riduzioni, si sono peraltro aggiunte ulteriori disposizioni legislative.

La prima riguarda il divieto per gli enti comunali all'aumento dei tributi e delle addizionali locali previsto dalla Legge di Stabilità 2016, che è entrato in vigore nel corso del 2016 ed è stato ulteriormente prorogato per il 2017. Ad esclusione della TARI - tassa sui rifiuti - e degli enti in dissesto e pre dissesto, il legislatore non consente al comparto comunale di incrementare le proprie entrate tributarie. A ciò si aggiungono, gli adempimenti ai quali i Comuni devono sottostare a causa dell'effetto dell'armonizzazione contabile prevista dal D.Lgs 118/2011. In particolare, il FCDE - Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità - richiede accantonamenti in ragione delle entrate non rimosse per circa 3 miliardi di euro nel 2016, ed altre centinaia di milioni di euro negli anni successivi. Di fatto, rappresenta un'ulteriore stretta di parte corrente per il comparto.

Il secondo, riguarda l'avvio del processo perequativo, cui è stato dato inizio con il Fondo di Solidarietà Comunale 2015, e che di fatto rappresenta un importante elemento di influenza sull'andamento delle entrate comunali.

Comprendere in che modo i governi locali hanno dunque reagito a questa importante riduzione di risorse attuata da parte dello Stato Centrale, appare di assoluto interesse, considerando che gli enti comunali si occupano dell'erogazione di molti servizi pubblici fondamentali per la vita dei cittadini residenti. Basti pensare, ai servizi di ordine pubblico e sicurezza come la polizia locale, all'istruzione pubblica, ai servizi dedicati alla cura dei minori come gli asili nido, degli anziani e dei disabili, all'ambiente e al territorio, al soccorso civile.

Tale analisi verrà effettuata ispirandosi ad un modello elaborato (Nannincini, et al, 2017) precedentemente a tale scopo, e che consente di individuare attraverso la tecnica della *Difference in Discontinuities*, la relazione di causa ed effetto del fenomeno in questione, e di individuare l'effetto determinato dal trattamento attuato, in questo caso la riduzione di trasferimenti da parte dello Stato.

Al modello utilizzato si introdurranno due innovazioni.

La prima riguarda l'allargamento del *panel* di riferimento, che si occuperà di prendere in considerazione i sei anni che vanno dal 2010, anno di avvio della riduzione dei trasferimenti centrali, al 2016, ultimo anno disponibile. In questo modo, si sarà in grado di cogliere così anche le conseguenze determinate dal blocco degli aumenti tributari e dall'avvio del fenomeno perequativo.

Tali fenomeni rappresentano dunque la seconda innovazione introdotta. Sono state infatti inserite come variabili esplicative all'interno del modello empirico utilizzato, delle stime appositamente costruite per l'individuazione di questi processi, e alle quali sarà dato il giusto approfondimento nel paragrafo successivo.

Occorre tener presente che i risultati derivanti dall'applicazione del modello di RDD, forniscono un'importante strumento per la valutazione delle politiche pubbliche, in quanto consentono di comprendere se esista, e che natura abbia, la relazione di causa ed effetto tra due fenomeni che si intende analizzare. Poco dicono però sul comportamento intrapreso dagli agenti non inseriti all'interno del campione, in quanto le stime effettuate si riferiscono alle osservazioni che giacciono intorno alla soglia di ammissibilità. Nel nostro caso, ad esempio, le informazioni ottenute dal modello in termini di reazioni dei governi locali alla riduzione di trasferimenti da parte dello Stato Centrale, non possono essere applicate al comportamento delle medie e grandi città, perché troppo distanti dal campione di riferimento.

Per questo motivo, e in virtù della letteratura precedentemente analizzata, all'analisi dei risultati dei disegni di regressione discontinua, sarà affiancata la lettura dell'andamento delle principali grandezze di bilancio nei territori, al fine di comprendere e delineare eventuali e potenziali conseguenze in termini di sviluppo regionale. Si intendono così fornire gli strumenti utili a valutare gli effetti dei provvedimenti di contenimento della spesa pubblica nel comparto comunale.

5. Il framework teorico

Il modello teorico assunto a riferimento è contenuto all'interno di un articolo di Gong and Zue dal titolo "*Optimal taxation and intergovernmental transfer in a dynamic model with multiple level of government*", JECD 2002. Si tratta di un modello di ottimizzazione dinamica di accumulazione del capitale, relativo alle scelte che il governo federale effettua in tema di tassazione e di trasferimenti in presenza di molteplici livelli di governo.

Rispetto ad altri modelli di ottimizzazione dinamica, esso si adatta maggiormente alla realtà, in quanto prende in considerazione le differenti strutture di tassazione e alle diverse tipologie di trasferimenti che ogni livello governativo ha a disposizione.

Le assunzioni alla base del modello sono le seguenti:

- i. Esistono due agenti ($i=1,2$) che vivono in due località distinte;
- ii. Il governo federale impone una tassa uniforme sul reddito dell'agente 1 e 2 ad un *flat rate* τ^y ;
- iii. Il governo locale impone una tassa sul capitale τ^i_{ki}

Il Governo Federale, deve scegliere l'ammontare di spesa pubblica da sostenere G_t e deve stabilire il livello di tassazione sul reddito da applicare al tempo $t+1$, τ^y_{t+1} . Il vincolo di bilancio al quale deve sottostare è che la spesa pubblica da sostenere al tempo G_t e i trasferimenti da realizzare T_t , non possono essere superiori a quello che ottiene dalla tassazione sui redditi personali dei cittadini.

$$G_t + T_t = \tau^y_t Y_t$$

Il Governo locale, deve a sua volta determinare l'ammontare di spesa pubblica da sostenere g_t , nonché il livello di tassazione patrimoniale da realizzare τ^k_{t+1} .

Il vincolo di bilancio al quale deve sottostare è che la spesa pubblica da sostenere dovrà essere uguale a quanto realizza attraverso la tassazione del patrimonio immobiliare e quanto ottiene dai trasferimenti da parte del governo federale.

$$g_t = T_t + \tau^k_t K_t$$

Le famiglie devono invece di scegliere di il livello di consumi da realizzare C_t in modo tale da massimizzare la propria funzione di utilità che dipende dal livello dei consumi C_t , dalla spesa pubblica realizzata dal governo federale G_t e dalla spesa pubblica

realizzata dal governo locale g_t . Il vincolo di bilancio al quale devono sottostare riguarda l'accumulazione di capitale che intendono realizzare, nello specifico:

$$K_{t+1} = (1 - \tau^y_t) Y_t(K_t) - C_{t+1} + (1 - \tau^k_t) K_t$$

Trattandosi di un modello dinamico, una variabile di interesse è rappresentata dalla tempistiche in base alle quali vengono realizzate le azioni da parte dei diversi attori. Nello specifico, prima si realizzano le decisioni da parte del Governo Federale, poi quelle del Governo locale ed infine quelle delle famiglie.

Il processo di ottimizzazione si realizza nel seguente modo. Le famiglie scelgono quanto consumo realizzare e quanto accumulare, sulla base del proprio vincolo di bilancio, in modo tale da massimizzare la propria *instantaneous utility function*. In equilibrio, il costo opportunità dell'accumulazione di un'unità aggiuntiva di capitale, deve essere uguale al *discounted net marginal benefit* di consumo futuro. Il governo locale deve scegliere la spesa pubblica locale e il livello di tassazione di capitale sotto il proprio vincolo di bilancio (e delle condizioni di primo ordine delle famiglie) in modo tale da massimizzare la funzione di utilità locale. Il governo locale si trova davanti ad un *trade off*, se aumenta la tassazione il beneficio che ottiene è il futuro aumento della spesa pubblica ma il costo è la riduzione di utilità del consumo futuro.

Il governo federale deve scegliere il livello di spesa pubblica centrale e il livello di tassazione del reddito, tenendo conto del proprio vincolo di bilancio, delle condizioni di primo ordine delle famiglie e del governo locale in modo da massimizzare la funzione di utilità sociale. All'equilibrio, il costo marginale dell'incremento della tassazione federale deve essere pari all'incremento della spesa pubblica o dei trasferimenti.

Nel momento in cui si realizza una riduzione di trasferimenti da parte del governo centrale, l'equilibrio che nel modello si determina, può essere raggiunto in due modi:

- i. Il governo locale opera una riduzione nella spesa pubblica locale. Tale riduzione è tanto maggiore tanto più alto è, allo stato stazionario, il livello di tassazione locale del capitale τ^k_t e lo *stock* di capitale accumulato K ;
- ii. Il governo locale aumenta il livello di tassazione per compensare la riduzione delle entrate. Tale incremento è tanto maggiore tanto più alto è allo stato stazionario il livello di spesa pubblica locale e il livello di tassazione sul reddito τ^y_t .

6. Il modello empirico

La domanda di ricerca che ci si propone di analizzare in questo lavoro, ovvero l'individuazione dell'aggiustamento fiscale intervenuto a seguito della riduzione di trasferimenti da parte dello Stato Centrale, richiederebbe di compiere un'analisi controfattuale. Nello specifico, di individuare se un dato comportamento intervenuto da parte del comparto comunale, sia stato determinato come risposta alle politiche di tagli intervenute. Quello che ci si propone di analizzare, è in altre parole l'efficacia degli effetti di tali provvedimenti, cercando di suddividere il campione di osservazione, tra chi tale politica l'ha ricevuta e chi no.

La possibilità di individuare una relazione di causa effetto tra il comportamento dei governi locali e la riduzione di trasferimenti da parte dello Stato Centrale, è fornita dalla presenza di una *discontinuità* nell'allocazione della riduzione dei trasferimenti: i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti sono stati permanentemente esclusi dal taglio previsto dal Dl 78 del 2010 che prevedeva una riduzione di risorse per 2,5 miliardi di euro, come si evince dalla tabella 1.

Tabella 1 - Dettaglio della manovra di finanza pubblica a carico dei comuni

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totale cumulato 2010-2016
Manovra(*)		3.009,3	5.185,9	3.160,7	43,8	850,5	-534,1	11.716,1
di cui Patto e nuova contabilità dal 2015 **	345,1	1.509,3	1.522,3	1.261,3	-448,5	-637,3	-534,1	2.673,0
di cui taglio trasferimenti erariali		1.500,0	3.663,6	1.899,4	492,3	1.487,8	0,0	9.043,1
Costi della politica			118,0					118,0
taglio D.L. 78/2010		1.500,0	1.000,0					2.500,0
taglio D.L. 201/2011			1.450,0					1.450,0
taglio D.L. 95/2012			95,6	2.154,4	250,0	100,0		2.600,0
taglio D.L. 66/2014					375,6	187,8		563,4
taglio L. Stab. 2015						1.200,0		1.200,0
taglio da revisione IMU cat. D					170,7			170,7
taglio occulto ICI /IMU			1.000,0	-255,0	-304,0			441,0

Fonte: Ifel - Fondazione ANCI

Tale condizione permette di mettere in campo una tecnica quasi sperimentale, nota come *Regression Discontinuity Design* (Donald L. Thistlethwaite and Donald T. Campbell, 1960) che fu introdotta per la prima volta per valutare l'efficacia dei programmi di borse di studio, e sono divenute sempre più popolari come metodi di valutazione delle politiche pubbliche.

In questo caso, poiché la discontinuità è applicabile anche a livello temporale, e quindi il *cut off* non si applica unicamente come discriminare tra le osservazioni, sarà utilizzato lo stimatore proposto da (Grembi, 2012) e noto come *Difference in Discontinuities Design*.

Nello specifico, si definisca $Y_{it}(1)$ come il reddito potenziale del comune i al tempo t in caso di trattamento $D_{it}=1$ e $Y_{it}(0)$ il reddito potenziale dello stesso comune i in caso in cui il trattamento non avvenga.

Il *trattamento* è in questo caso rappresentato dall'applicazione della riduzione di trasferimenti da parte dello Stato Centrale, ed è cioè individuato dalla dimensione della popolazione di riferimento, comuni inferiori ai 5.000 abitanti, ed un periodo di tempo successivo al 2010.

Formalmente:

$$D_{it} = \begin{cases} 1, & \text{se } P_i \leq P_c, \quad t > T_0 \\ 0, & \text{altrimenti} \end{cases}$$

dove P è la popolazione residente², P_c è la soglia di 5.000 abitanti e T_0 è il 2010.

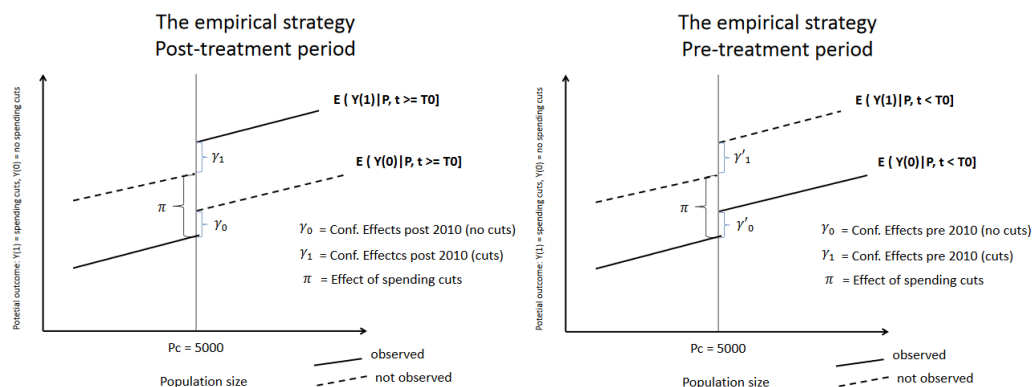
La variabile che si intende stimare è rappresentata dall'effetto atteso del trattamento, ed è così definita:

$$E [Y_1 - Y_0 | P=P_c]$$

Nello specifico, lo stimatore è così definito:

$$\hat{\pi} = \left[\lim_{P \downarrow P_c} E(Y|P, t \geq T_0) - \lim_{P \downarrow P_c} E(Y|P, t < T_0) \right] - \left[\lim_{P \downarrow P_c} E(Y|P, t < T_0) - \lim_{P \downarrow P_c} E(Y|P, t < T_0) \right] = E(Y_1 - Y_0 | P = P_c)$$

Figura 5 – La strategia empirica



Fonte: Nannincini, et al, 2017

² La popolazione residente è al 31/12/2016, e non varia al variare di t .

La stima dell'effetto del trattamento, viene effettuata utilizzando le tecniche tipiche della *Local Linear Regression* (LRR) che consentono di quantificare la differenza delle due discontinuità al *cut off*, in questo caso individuato da P_c .

La costruzione del dataset³ necessario per l'elaborazione del modello di riferimento e per l'analisi esplorativa, ha richiesto l'acquisizione di tutte le informazioni riguardanti le entrate e le spese dichiarate dagli enti locali in sede di redazione del bilancio consuntivo, nonché la stima delle variabili necessarie alla quantificazione dei fenomeni che si è inteso aggiungere alla modellizzazione alla cui spiegazione sarà dato però specifico spazio nel paragrafo successivo.

In particolare, le variabili utilizzate sono elencate nella tabella di seguito riportata e sono state acquisite per il periodo temporale 2010-2016.

Variabili	Tipologia
Trattamento	Dummy
Riduzioni di risorse totale (tagli)	Monetaria
DL 78/2010	Monetaria
Spesa corrente (al netto dei rifiuti e	Monetaria
Totale entrate tributarie	Monetaria
Sforzo fiscale "mancato"	Dummy
FSC netto	Dummy

Le informazioni relative ai bilanci comunali sono, seppur in una modalità non immediatamente fruibile ai fini di ricerca, disponibili all'interno dei bilanci consuntivi pubblicati nel sito del Ministero dell'Interno nella apposita sezione relativa alla finanza locale. I Comuni, infatti, sono tenuti, a trasmettere in via telematica al Ministero dell'Interno, i rendiconti approvati pena il blocco dei trasferimenti da parte dello Stato Centrale.

La loro disponibilità, seppur aperta, non li rende immediatamente adatti ad un'estrapolazione ai fini di ricerca, in quanto tali informazioni sono disponibili in formato *html*, consultabili per ogni quadro in cui il rendiconto è articolato.

³ Tutte le informazioni sono state desunte in termini di competenza sia per le spese (impegni) sia per le entrate (accertamenti).

Al fine di acquisire tutti i dati necessari per la costruzione del *dataset* di riferimento pertanto si è fatto utilizzo del software R-Studio. Nello specifico, seguendo un approccio utilizzato per la costruzione di un database relativo a tutti i punteggi ottenuti quotidianamente (Sievert, 2014) dalla MBA (Major League Baseball Advanced Media), si è potuto costruire un procedimento in grado di acquisire e catalogare all'interno di un database opportunamente costruito tutti i dati relativi alle voci contabilizzate all'interno dei bilanci dei Comuni.

L'esigenza di predisporre di un approccio di questo tipo, in grado di acquisire autonomamente tutti i dati disponibili, è determinato anche dal progressivo aumento del numero di bilanci inseriti all'interno della banca dati del Ministero dell'Interno. Infatti, il numero di enti presenti con i propri bilanci cresce temporalmente, rendendo necessario effettuare una ricognizione periodica, al fine di acquisire la maggiore copertura possibile del campione di riferimento.

Inoltre, il Dlgs 118 del 2011, ha previsto per i Comuni l'obbligo di redazione di nuovi schemi di bilancio articolati sul versante delle spese in "missioni". Al fine di permettere di effettuare l'analisi anche in riferimento all'ultimo anno disponibile, ovvero il 2016, si è reso necessario elaborare un'operazione di raccordo tra le voci delle due diverse tipologie di bilanci in modo tale da permettere una confrontabilità degli aggregati disponibili.

La tabella seguente, mostra il raccordo effettuato per gli aggregati di spesa:

Categoria di spesa	Missione
Amministrazione di gestione e di controllo	I - Servizi istituzionali, generali e di gestione
Giustizia	II - Giustizia
Polizia locale	III - Ordine pubblico e sicurezza
Istruzione pubblica	IV - Istruzione e diritto allo studio
Cultura e beni culturali	V - Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali
Settore sportivo e ricreativo	VI - Politiche giovanili, sport e tempo libero
Turismo	VII - Turismo
Viabilità e trasporti	X - Trasporti e diritto alla mobilità
Gestione del territorio e ambiente	VIII - Assetto del territorio ed edilizia abitativa
	IX - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente
	XI - Soccorso civile
Sociale	XII - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia
	XIII - Tutela della salute
Sviluppo economico e competitività	XIV - Sviluppo economico e competitività
	XV - Politiche per il lavoro e la formazione professionale
	XVI - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca
	XVII- Energia e diversificazione delle fonti energetiche
Altro	XVIII - Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali
	XIX - Relazioni internazionali
	XX - Fondi e accantonamenti
	L - Debito pubblico

Fonte: Ifel 2017- Fondazione Anci

L'elaborazione del *dataset* ha inoltre richiesto alcune operazioni di ripulitura. Infatti, le informazioni desunte all'interno dei bilanci derivano dalle imputazioni dei singoli Comuni e soffrono di un elevato grado di soggettività che li rende suscettibili di molti errori, anche di coerenza.

Il campione di osservazione è stato costruito per tutti gli anni in riferimento all'universo dei Comuni presenti al 31/12/2016. Tale operazione ha chiaramente comportato la necessità di effettuare alcuni interventi sulle variazioni territoriali complessivamente intervenute nel corso degli anni (si tratta di 177 fusioni), in modo da consentire una completa confrontabilità longitudinale dei dati di riferimento.

Come prima si accennava, inoltre, la percentuale di copertura per tutti gli anni non risulta completa, con chiaramente, particolare intensità nell'ultimo anno disponibile.

La tabella seguente, mostra, la percentuale di copertura degli enti comunali presenti per regione.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ABRUZZO	99,3%	100,0%	100,0%	99,3%	99,7%	98,7%	88,5%
BASILICATA	99,2%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	98,5%
CALABRIA	99,0%	99,0%	99,3%	98,5%	100,0%	98,0%	92,7%
CAMPANIA	99,3%	99,6%	99,5%	98,0%	99,5%	98,4%	88,5%
EMILIA-ROMAGNA	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	99,4%	97,3%
LAZIO	98,4%	98,9%	99,7%	99,5%	99,5%	98,4%	87,0%
LIGURIA	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	99,6%	98,3%	93,2%
LOMBARDIA	100,0%	100,0%	100,0%	99,6%	99,8%	99,3%	96,0%
MARCHE	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	99,6%	71,6%
MOLISE	97,8%	99,3%	100,0%	96,3%	99,3%	99,3%	89,7%
PIEMONTE	99,5%	99,8%	99,9%	99,9%	99,8%	98,7%	96,3%
PUGLIA	99,6%	99,2%	98,8%	98,4%	99,2%	98,1%	89,5%
SARDEGNA	99,7%	99,5%	99,7%	97,3%	99,5%	94,7%	75,3%
SICILIA	100,0%	99,2%	99,2%	97,9%	97,9%	93,1%	38,2%
TOSCANA	99,6%	99,6%	100,0%	99,6%	100,0%	99,3%	95,7%
UMBRIA	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	88,0%
VENETO	100,0%	99,8%	100,0%	99,8%	99,7%	99,1%	92,5%

Tale condizioni hanno richiesto la necessità di effettuare una stima delle variabili non presenti, che è stata effettuata, applicando i tassi di crescita regionali osservabili nel periodo 2010-2016 (Ifel, 2017). Per non inficiarne la quantificazione si è escluso dal calcolo della dinamica di riferimento, i comuni *outlier* che, a causa di eventi straordinari, hanno registrato dinamiche non applicabili ai comuni limitrofi.

L'analisi è stata effettuata unicamente in riferimento alle regioni a Statuto Ordinario - d'ora in avanti RSO - e per la Sardegna e la Sicilia - d'ora in avanti Isole - in quanto le regioni a Statuto Speciale del Nord (Friuli - Venezia Giulia, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige) non sono investite dalle stesse dinamiche e dagli stessi fenomeni e non sono quindi adatte all'analisi che ci si propone di analizzare.

L'allargamento del periodo di riferimento ha richiesto la considerazione all'interno del modello di talune variabili che siano in grado di cogliere due fenomeni che hanno interessato la finanza locale negli ultimi anni, e che risultano cruciali nella determinazione delle reazioni dei governi locali.

Il primo è rappresentato dal blocco degli aumenti tributari previsto dalla Legge di Stabilità 2016 che ha interessato tutto il 2016, ed è stato prorogato anche per il 2017. Nello specifico, secondo le disposizioni previste dal legislatore gli enti comunali non possono procedere ad un incremento dei tributi, congelando di fatto le aliquote e i regimi speciali, deliberati nel 2015. Sono stati escluse da questo divieto, tutte le entrate che di natura patrimoniale come ad esempio la tariffa puntuale sui rifiuti di cui al comma 667 della legge di stabilità 2014, il canone occupazione spazi e aree pubbliche ed il canone idrico,

nonché la TARI e tutte le aliquote per gli enti in dissesto e in pre dissesto. Per cogliere tale fenomeno all'interno del modello, si è proceduto a quantificare il peso che tale disposizione ha sui bilanci dei comuni. Nello specifico, il tentativo è stato quello di individuare gli enti comunali per i quali tale disposizione ha determinato un impatto maggiore.

La quantificazione dell'incidenza del "*blocco delle aliquote*", è rilevante nel momento in cui si stabilisce quanto margine di manovra avrebbe potuto avere un Comune. Di fatto, se un ente locale si trova al massimo del proprio sforzo fiscale, con la cui espressione si intende l'applicazione del massimo delle aliquote previste dalla Legge, le risorse di cui dispone rappresentano il maggior gettito potenzialmente ottenibile (al netto del *tax gap*, e quindi della percentuale di risorse che il Comune non è in grado di riscuotere). Ciò significa che nel momento in cui lo Stato effettua una riduzione dei trasferimenti, si presume che l'ente con il minor *mancato sforzo fiscale*, avrà la possibilità di gestire in modo migliore la riduzione di risorse, in quanto dal punto di vista delle entrate tributarie, ottiene il massimo gettito.

Tale quantificazione avrebbe comportato la necessità di calcolare per ogni Comune, il massimo gettito ottenibile in virtù della propria base imponibile, e di discriminare per ogni tipologia di categoria catastale presente, con il rischio di giungere ad una stima approssimata ed inficiata da non poche semplificazioni. Per questo si è deciso di adottare un approccio più semplice, ma meno soggetto a problematiche di stime.

Nello specifico, e come sarà discusso nel capitolo dedicato ai risultati del modello, grazie alla disponibilità dei livelli di aliquote tributarie deliberate da ciascun comune e relative ai tributi IMU e Tasi di fonte Ifel, si è suddiviso il campione di riferimento in due gruppi. Da una parte coloro che presentano un livello di aliquote tributarie vicino al massimo stabilito per legge, e che quindi si trovano al massimo dello sforzo fiscale ottenibile, e coloro che al contrario, avendo un livello di tassazione inferiore rispetto al potenziale, presentano un elevato ammontare di risorse tributarie congelate.

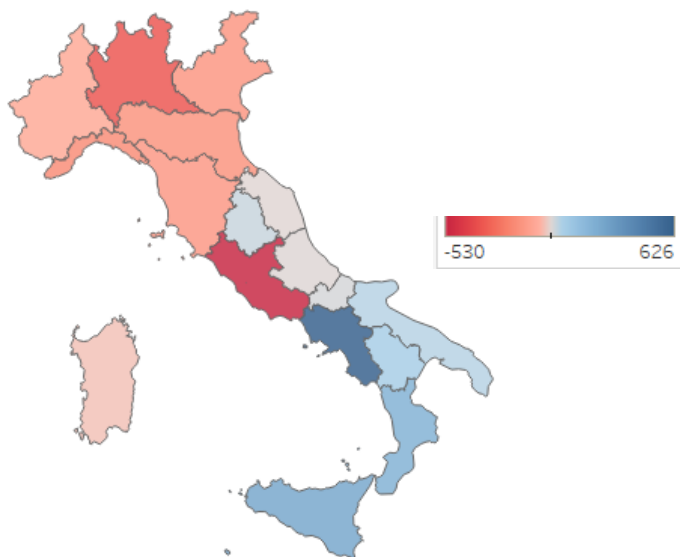
Il secondo fenomeno che deve essere considerato all'interno del modello, riguarda l'avvio della perequazione tra Comuni cui è stato dato inizio con il Fondo di Solidarietà 2015. Di fatto, i trasferimenti perequativi, in uno Stato decentrato, rappresentano un'altra importante fonte di risorse per gli enti locali. Tuttavia, proprio perché l'obiettivo che la perequazione si propone è quello di equalizzare le risorse tra i diversi territori, e quindi

di neutralizzare la variabile geografica quale elemento che incide sulla qualità della vita dei cittadini, per alcuni comuni, tali trasferimenti rappresentano di fatto un recupero di risorse.

Pertanto, all'interno del modello, sarà inserita una variabile che rappresenta il FSC netto, ovvero la differenza tra il contributo per l'alimentazione del Fondo e ciò che si ottiene alla conclusione del riparto perequativo. La mappa sottostante, che presenta di tale valore un'aggregazione regionale, rende evidente come il sistema perequativo stia sostanzialmente drenando le risorse dalle regioni del Centro-Nord a quelle del Mezzogiorno.

Figura 6 - FSC 2015 storico netto

Valori procapite - anno 2015



Fonte: elaborazioni su dati Ifel e Ministero dell'interno

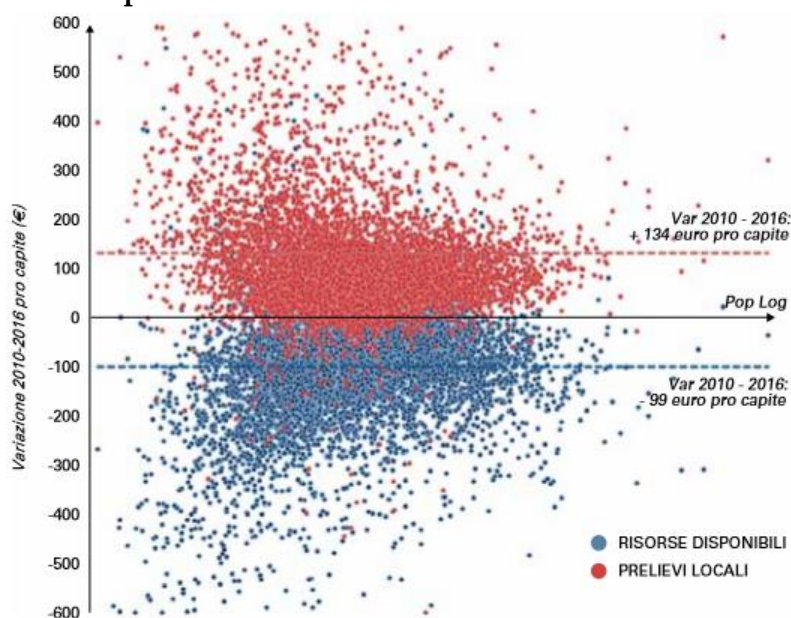
7. Un'analisi esplorativa

Preliminare alla strutturazione del modello e alla lettura dei risultati delle stime econometriche, è l'analisi esplorativa delle principali variabili di interesse. Infatti, i risultati dell'applicazione del modello indicano la direzione del comportamento assunto dai governi locali in risposta alle politiche di restringimento delle risorse operate da parte dello Stato, ma poco dicono sulle conseguenze che tali reazioni possono aver provocato sull'andamento economico di un sistema regionale.⁴

Nello specifico, si è ritenuto opportuno effettuare una disamina degli aggregati che compongono i bilanci comunali, quali le spese (correnti e in conto capitale) e le entrate (correnti, tributarie, ed extratributarie) e di affiancarne la lettura con alcune variabili di contesto. Obiettivo è quello di comprendere le principali tendenze del fenomeno che ci si propone di analizzare, in termini di sviluppo regionale.

Il grafico sottostante, mostra in una visione di insieme del comparto, con chiarezza, quanto la manovra di finanza pubblica, iniziata a partire dal 2010, abbia inciso sugli enti comunali.

Figura 7 - Variazione delle risorse disponibili e dei prelievi locali nel perimetro delle manovre finanziarie operate sui Comuni



Fonte: Ifel 2017 – Fondazione ANCI

⁴ In aggiunta al fatto che le stime rappresentano un'approssimazione di ciò che accade attorno al *cut off*, e quindi non possono essere applicate anche al resto della popolazione, nel nostro caso soprattutto alle città di medie e grandi dimensioni.

In un confronto tra il 2010 e il 2016, si evidenzia come accanto ad un aumento registrati nei prelievi comunali, si affianchi una significativa riduzione delle risorse disponibili in bilancio. Come si vedrà da un'analisi più approfondita dell'andamento registrato dalle entrate correnti proprie, è chiaro come anche l'incremento registrato nel corso degli anni delle entrate tributarie (e non più possibile a causa del blocco delle aliquote) non sia riuscito di fatto a compensare la significativa riduzione dei trasferimenti correnti e dei contributi agli investimenti da parte dello Stato Centrale.

L'andamento delle spese correnti

Le spese correnti rappresentano tutte quelle risorse che il Comune deve sostenere per la gestione e l'erogazione ordinaria dei servizi locali. La loro analisi rappresenta, pertanto, un elemento di assoluta rilevanza nel momento in cui si deve stabilire l'impatto che tale manovra ha comportato sull'offerta dei servizi pubblici locali. Infatti, le spese in conto capitale, seppur importanti, presentano un peso inferiore sui bilanci degli enti comunali, proprio perché i Comuni sono chiamati ad una fornitura diretta dei servizi. Ciò significa che le spese per investimenti, sono ampiamente collegati a servizi di manutenzione e gestione che richiedono un'adeguata capacità di spesa anche sul versante corrente (Ferri, 2017).

I valori assoluti presi in considerazione, in quanto riferiti ad un periodo che nell'area UE si è caratterizzato per una forte stabilità nella dinamica dei prezzi, sono apparsi di per sé sufficientemente rappresentativi, e, pertanto, su di essi non sono state effettuate correzioni di sorta.

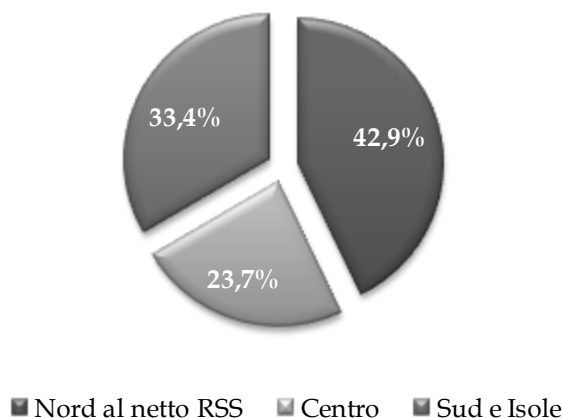
Nel 2016, la spesa corrente dei comuni delle regioni a Statuto Ordinario e delle Isole ammonta a più di 51 miliardi di euro.

Tabella 2 - Spese correnti nelle ripartizioni delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole - Valori in milioni di euro - anni 2010-2016

Aree	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nord al netto RSS	21.811,85	21.684,96	21.777,12	22.800,48	22.309,89	22.137,12	21.972,15
Centro	11.332,54	12.203,34	12.739,68	13.050,39	12.926,62	13.118,06	12.131,52
Sud e Isole	17.660,35	17.222,33	16.953,06	17.727,38	17.160,22	17.096,98	17.123,04
RSO e Isole	50.804,74	51.110,62	51.469,85	53.578,24	52.396,73	52.352,16	51.226,71

Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Figura 8 - Peso dei territori nella produzione di spesa corrente delle regioni a Statuto Ordinario e delle Isole - Composizione percentuale - Anno 2016

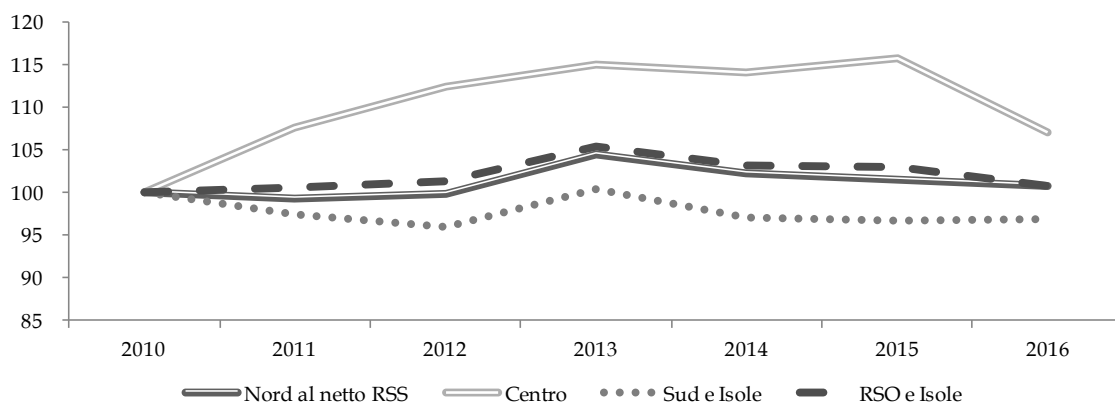


Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Rispetto al 2010, l'andamento appare pressoché stabile, considerando che assunto come anno base il 2010, il numero indice per il 2016 per le regioni a Statuto Ordinario e per le Isole, assume un valore pari al 100,83.

Tale dinamica accomuna le performance registrate dalle regioni del Nord e delle Isole, ma non quelle riferite al Centro Italia, come visibile dal grafico sottostante. Tale differenza è esclusivamente da ascrivere al comportamento delle spese relative al trasporto pubblico sostenute dal Comune di Roma Capitale che per grandezza e scala non è confrontabile con alcun altro comune italiano.

Figura 9- Dinamica della spesa corrente (impegni) delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole - Numero indice 2010=100 - anni 2010-2016



Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Un'analisi veritiera delle spese correnti, tuttavia, richiede di escludere dall'aggregato appena presentato l'ammontare sostenuto per il servizio smaltimento rifiuti e per il servizio di trasporto pubblico. Si tratta, infatti, di due servizi caratterizzati da normative di settore specifiche che li distinguono per forme di gestione e copertura degli oneri. La spesa relativa è da intendersi quindi sostanzialmente anelastica agli impulsi esogeni (Ferri, 2017).

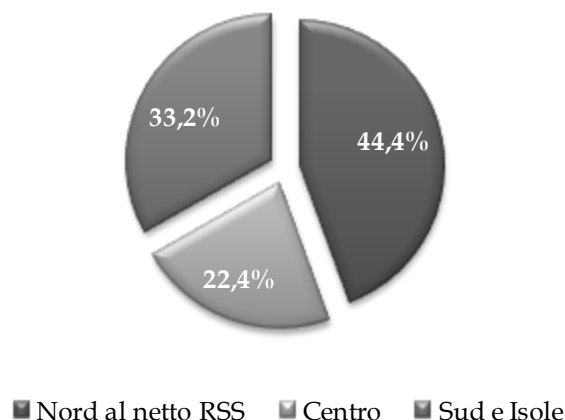
Al netto di queste due componenti, l'ammontare di spesa corrente sostenuta dalle regioni a Statuto Ordinario e dalle Isole, è pari nel 2016 a quasi 39 miliardi di euro.

Tabella 3 - Spese correnti al netto dei servizio Rifiuti e TPL nelle ripartizioni delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole- Valori in milioni di euro - anni 2010-2016

Aree	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nord al netto RSS	18.435,51	18.073,32	18.069,69	18.154,00	17.541,49	17.366,43	17.303,68
Centro	9.493,59	9.582,76	9.663,24	9.929,27	9.448,49	9.069,81	8.705,42
Sud e Isole	14.009,90	13.426,64	13.108,84	13.527,07	12.991,45	12.946,89	12.935,84
RSO e Isole	41.939,01	41.082,72	40.841,77	41.610,34	39.981,42	39.383,13	38.944,94

Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Figura 10 - Peso dei territori nella produzione di spesa corrente al netto del servizio Rifiuti e TPL delle regioni a Statuto Ordinario e delle Isole - Composizione percentuale - Anno 2016

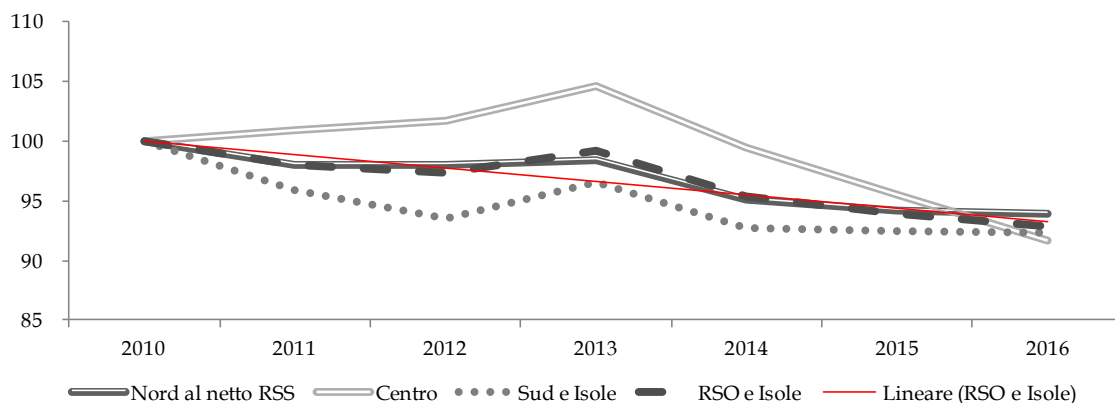


Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

L'analisi della dinamica delle spese correnti nette, mostra infatti un andamento decrescente, per tutti i territori cui si fa riferimento. Fatto 100 il volume di spesa corrente che si osserva nel 2010, il numero indice per il 2016 evidenzia un valore pari a 92,86 equivalente in termini monetari a un risparmio di spesa corrente cumulato di quasi 4 miliardi di euro.

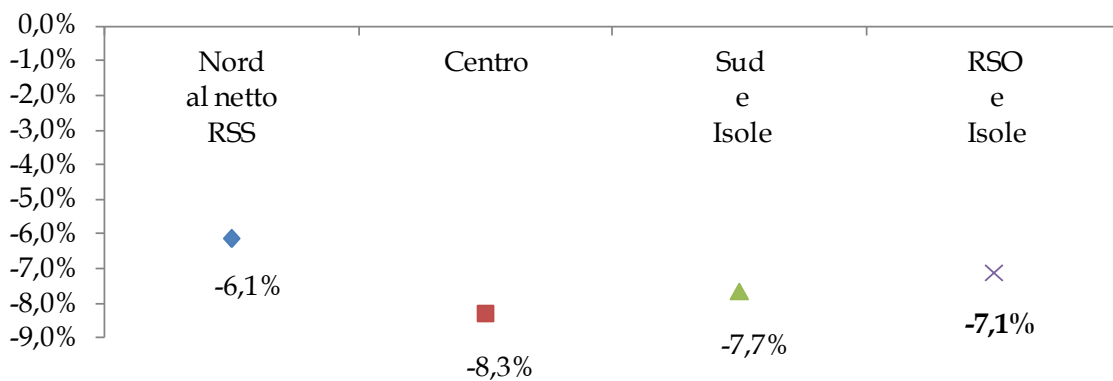
Si tratta di una riduzione che complessivamente per le regioni delle RSO e delle Isole ha registrato una variazione del -7,1%.

Figura 11 - Dinamica della spesa corrente (impegni) al netto del servizio Rifiuti e TPL delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole- Numero indice 2010=100 - anni 2010-2016



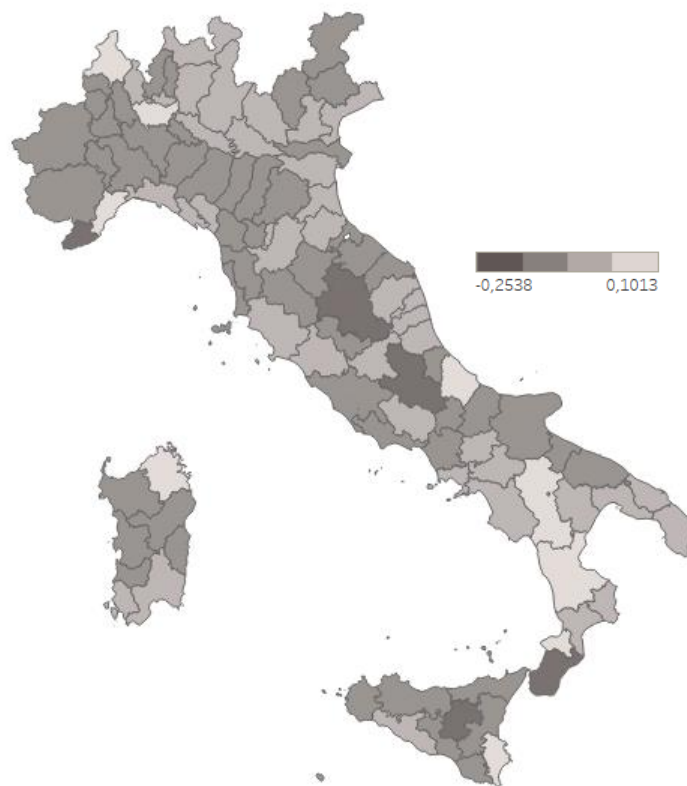
Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Figura 12 - Dinamica 2010-2016 della spese corrente al netto del servizio Rifiuti e TPL Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole- Variazioni percentuali - anni 2010-2016



Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Figura 13 – Mappa della dinamica della spesa corrente al netto del servizio rifiuti e del TPL per provincie delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole- Variazioni percentuali – anni 2016-2010



Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno e Istat

La riduzione della spesa corrente complessivamente avvenuta nel corso di questi ultimi 7 anni, dal punto di vista geografico ha sperimentato un andamento pressoché omogeneo, come desumibile dalla mappa qui riportata che, per facilitare la lettura dei risultati, è stata costruita prendendo a riferimento gli aggregati provinciali all'universo del 31/12/2016.

Fanno eccezione a tale trend, alcuni aggregati territoriali, la cui dinamica antitetica è da imputarsi all'avvenimento di fenomeni eccezionali, per lo più inerenti a processi di ricostruzione post sismica⁵, che hanno inciso sull'ammontare della spesa corrente complessivamente sostenuta e sulla diversa politica fiscale attuata.

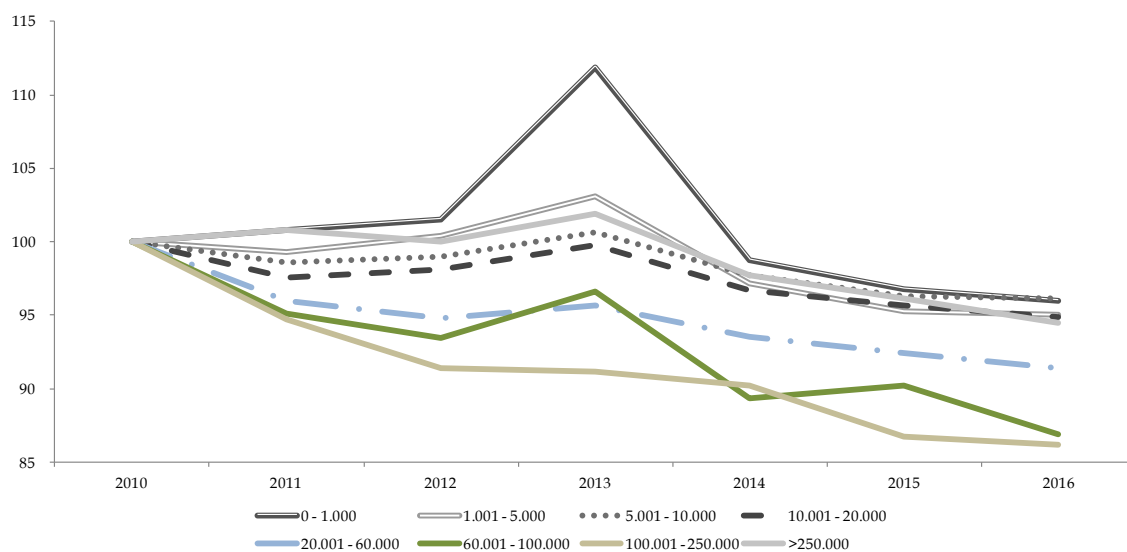
⁵ Si fa per lo più riferimento alle provincie abruzzesi del cratere del sisma del 2001, al comune di San Giuliano di Puglia che ha influenzato la dinamica di tutta la regione del Molise, e alla provincia di Milano che ha sostenuto importanti sforzi per la messa in atto dell'Expo.

L'analisi della spesa per classi demografiche, mette in luce un comportamento differenziato a seconda della dimensione delle città.

Nello specifico, dal punto di vista della dinamica, la riduzione più forte è da ascrivere alle città di medio (tra i 60mila e i 100 mila abitanti) e medio-grandi dimensioni (tra i 100 mila e i 250 abitanti) che sperimentano una riduzione della spesa corrente netta pari in entrambi i casi a circa il 14%. Si tratta, in termini monetari, di una diminuzione dell'ammontare di spesa sostenuto pari a quasi 1 miliardo di euro.

Sono infatti i comuni centrali delle aree metropolitane che si trovano a dover sostenere spese legate non solo alle esigenze dei propri cittadini, ma anche a quelle di una platea più o meno vasta di pendolari e turisti, city users in genere, a fronte di entrate commisurate essenzialmente alla sola popolazione residente. Esiste, dunque, una questione di scala che complica il raggiungimento del pareggio del bilancio.

Figura 14 - Dinamica della spesa corrente al netto del servizio Rifiuti e TPL per classi demografiche delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole - Numero indice 2010=100 - anni 2016-2010



Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Come era lecito attendersi, la riduzione di trasferimenti e risorse che ha interessato in questi anni il comparto comunale, ha quindi obbligato gli enti locali ad operarsi per attuare una revisione delle spese sostenute, effettuando, dal lato della spesa, manovre di correzione dei costi e processi di revisione nell'offerta di servizi pubblici locali.

Per comprendere in che modo le decisioni degli enti locali abbiano inciso sulle condizioni di vita dei cittadini residenti, si è ritenuto quindi opportuno analizzare le diverse

Missioni in cui risultano suddivise le spese all'interno del bilancio comunale, per analizzare i differenti fenomeni che possono aver inciso sulla qualità della vita dei territori, ed evidentemente sui diversi pattern di sviluppo regionale.

Analogamente all'approccio adottato dalla Corte dei Conti, l'inquadramento delle tendenze sarà effettuato tendendo in considerazione alcune basi dati che possono descrivere l'andamento dell'offerta pubblica dei servizi locali, sebbene le informazioni a disposizione non siano sempre in grado di cogliere pienamente l'offerta pubblica e non siano sempre disponibili per tutti i livelli territoriali.

Si farà nello specifico riferimento alla base dati che l'Istat costruisce per la determinazione degli "Indicatori territoriali delle politiche di sviluppo" e per la costruzione del Bes "Benessere equo e sostenibile", nelle quali sono raccolte informazioni relative a molti ambiti tematici, tra cui alcuni direttamente collegabili all'offerta dei servizi pubblici locali.

Tali informazioni possono essere a loro volta integrate con quelle desunte da una seconda indagine "Indagine multiscopo sulle famiglie" condotta dall'ISTAT dalla quale possono essere colte alcune indicazioni relative all'opinione dei cittadini in relazione ai servizi pubblici ad essi erogati.

Inoltre, per favorire un confronto anche con altre città europee, si prendereanno a riferimento anche i risultati ottenuti dalla Commissione Europa nell'ambito di un progetto avviato a Giugno 2015, volto a misurare la percezione della qualità della vita da parte della popolazione residente in 79 città europee. Si tratta, nello specifico, di 70 città appartenenti agli Stati Membri e di 5 città della Croazia e della Turchia. Il sondaggio contiene quesiti su diversi ambiti, come l'occupazione, l'ambiente, gli alloggi, i trasporti, la cultura, i servizi urbani e l'immigrazione e si riferiscono all'anno 2015.

Per l'analisi delle diverse categorie di spesa in cui si articolano i bilanci comunali, è stato dovuto tener considerazione il processo di armonizzazione contabile che ha determinato alcune rilevanti modifiche nella redazione dei bilanci pubblici degli enti locali. Nello specifico, tale disposizione legislativa è stata prevista dal Dlgs 118 del 2011 ed è entrata pienamente in vigore dal 2016.

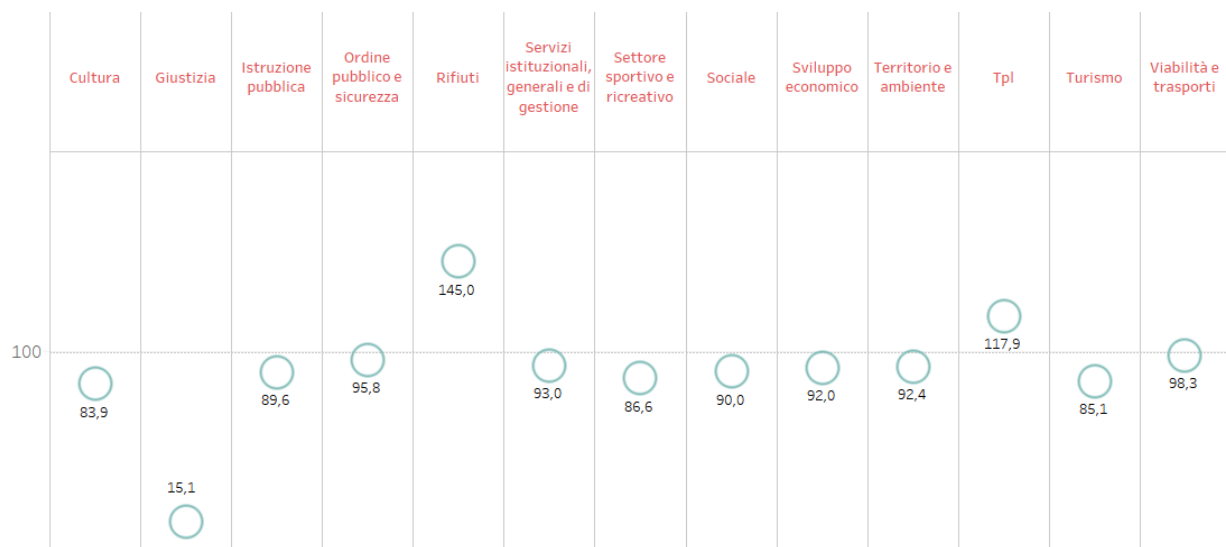
Tale modifica ha, pertanto, reso necessaria la messa a punto di un sistema di raccordo che potesse consentire di analizzare l'andamento dei diversi aggregati di spesa in un'ottica di continuità temporale, così come descritto nel paragrafo precedente.

Gli aggregati di spesa costruiti e che possono essere ricondotti ognuno ad una specifica categoria di servizi pubblici locali, sarà dato apposito e specifico -approfondimento, ad eccezione di alcuni comparti meno rilevanti.

Tra questi l'ambito di spese riferito alla Giustizia, in quanto, dal 1° Settembre 2015, la titolarità delle spese obbligatorie per il funzionamento degli uffici giudiziari, è stata trasferita al Ministero della Giustizia, e le voci relative al settore sportivo e ricreativo e la categoria riferita allo sviluppo economico e competitività, in quanto poco determinanti dal punto di vista dell'incidenza procapite, come visibile dal grafico successivo.

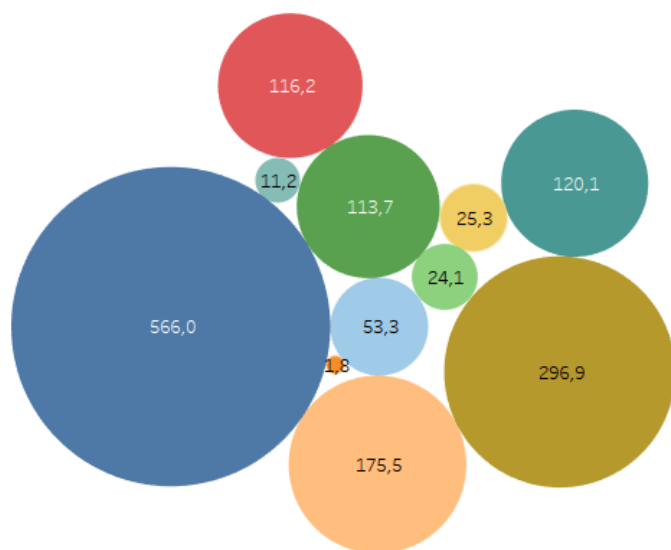
Dal punto di vista della dinamica, il grafico mette in evidenza come ad eccezione, dei servizi relativi ai Rifiuti e al Trasporto Pubblico Locale, come accennato caratterizzati da forme di gestione di copertura degli oneri che li rendono rigidi ai fattori esogenei, tutte le tipologie di spesa registrino andamenti decrescenti.

Figura 15 - Dinamica degli aggregati di spesa corrente nelle RSO e Isole
Numero indice 2010 = 100 - anno 2016



Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno e Istat

Figura 16 - I principale aggregati della spesa corrente
Valori procapite - Anno 2016



- Amministrazione e gestione
- Cultura
- Giustizia
- Istruzione pubblica
- Polizia locale
- Settore sportivo e ricreativo
- Sociale
- Sviluppo economico e competitività
- Territorio e ambiente
- Turismo
- Viabilità e trasporti

Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno e Istat

Servizi istituzionali, generali e di gestione

Il primo aggregato di spesa cui si fa riferimento, riguarda la Missione 1 - Servizi Istituzionali, generali e di gestione. All'interno di tale tipologia sono contabilizzate le spese per il generale funzionamento dell'ente locale, nonché le attività sostenute per l'amministrazione e il controllo dei servizi fiscali, le spese per il servizio di Anagrafe e per le consultazioni popolari ed elettorali, per le informazioni statistiche e per l'aggiornamento e la formazione del personale, ed infine, contiene al suo interno le spese per lo sportello polifunzionale al cittadino. In termini procapite, rappresenta certamente il più grande aggregato di spesa corrente dei comuni delle RSO e delle Isole.

In termini assoluti, l'ammontare della spesa corrente riferita a tali servizi risulta pari a oltre 14 miliardi di euro, si tratta cioè dell'aggregato più importante, che in media valorizza una cifra di oltre 500 euro procapite. Rispetto al 2010, la riduzione osservata è pari in termini percentuali ad oltre il 7%, corrispondente cioè ad un risparmio di spesa di oltre un miliardo di euro.

Chiaramente all'interno di tale categoria, possono rientrare molti dei costi che la pubblica amministrazione locale era chiamata a rivedere in virtù dell'impegno richiesto dallo Stato Centrale in termini di riduzione dei costi legati all'inefficienza, in quanto ci si riferisce a tutte le risorse necessarie per il funzionamento delle macchine amministrative.

Tuttavia, in tale aggregato, si riconducono anche tutti i servizi offerti dai Comuni che fanno riferimento agli sportelli polifunzionali e all'Anagrafe. Si tratta di servizi cui spesso i cittadini devono far riferimento, e la cui fruibilità incide in modo sostanziale sul funzionamento della macchina amministrativa di un territorio.

Dal punto di vista della dinamica, la riduzione di spese nei confronti di questo comparto incide in particolar modo sulle città di medio grandi dimensioni (tra i 100 mila e i 250 mila abitanti), identificate dalla curva grigia del grafico sottostante. Nello specifico, si tratta di una riduzione di oltre 200 milioni di euro, ovvero un risparmio di risorse di quasi 20 punti percentuali.

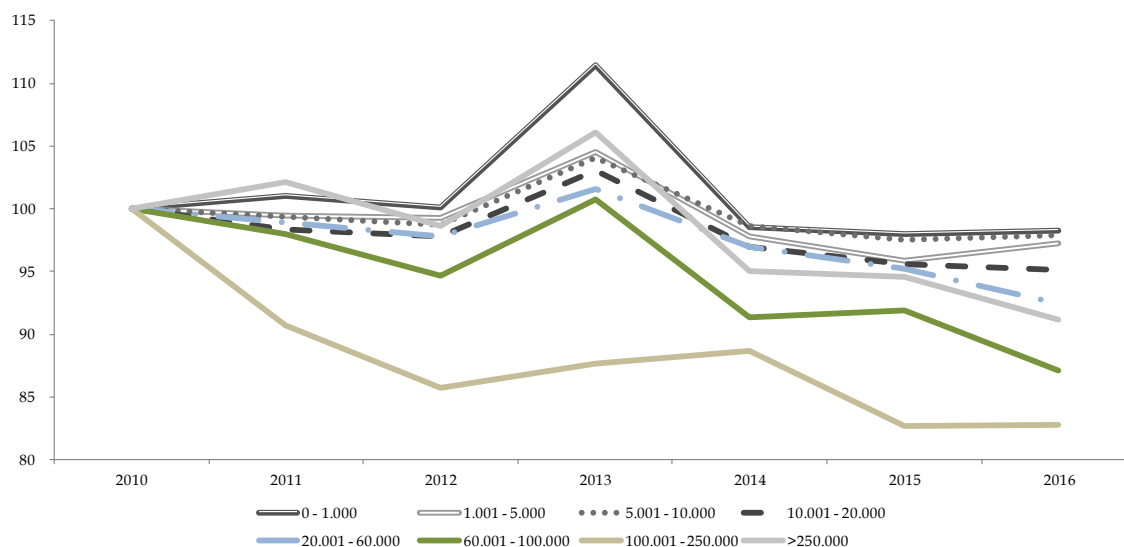
Tabella 4- Spesa corrente sostenuta per i Servizi istituzionali, generali e di gestione

Valori in milioni di euro – anni 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0 - 1.000	498,70	504,02	499,15	555,88	491,41	488,50	489,91
1.001 - 5.000	2.490,36	2.476,74	2.472,03	2.602,38	2.435,15	2.388,30	2.422,51
5.001 - 10.000	1.825,77	1.813,95	1.802,61	1.900,48	1.800,97	1.780,98	1.787,35
10.001 - 20.000	2.045,38	2.011,19	2.000,03	2.107,49	1.983,91	1.955,85	1.945,30
20.001 - 60.000	3.011,28	2.977,48	2.944,00	3.059,21	2.918,50	2.867,56	2.784,74
60.001 - 100.000	1.124,36	1.101,86	1.064,31	1.133,08	1.027,28	1.032,99	979,59
100.001 - 250.000	1.240,30	1.124,73	1.063,11	1.087,23	1.099,97	1.025,69	1.026,28
>250.000	3.195,07	3.264,46	3.150,85	3.389,82	3.036,46	3.021,32	2.913,78
RSO e Isole	15.431,23	15.274,43	14.996,09	15.835,57	14.793,66	14.561,18	14.349,47

Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

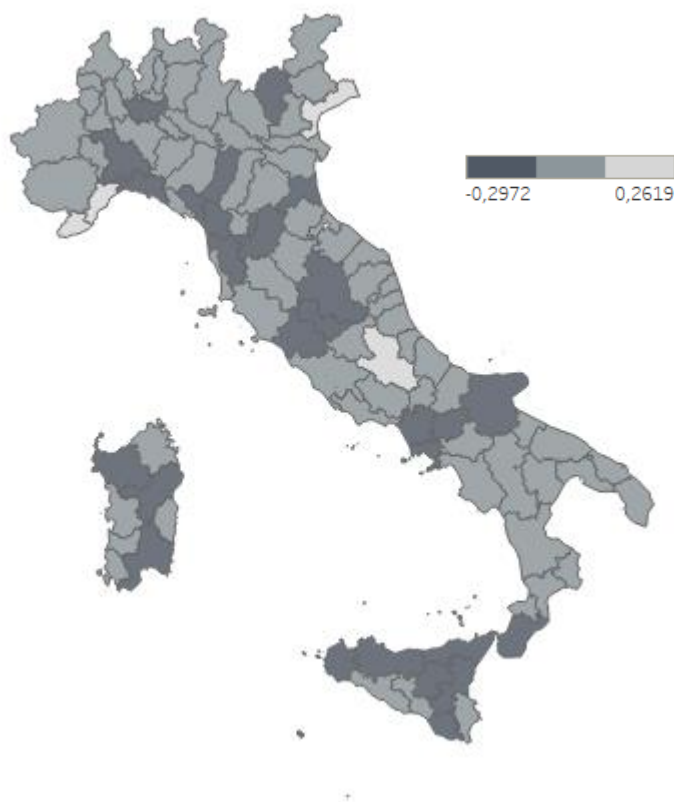
Figura 17 - Dinamica della spesa corrente sostenuta per i servizi istituzionali, generali e di amministrazione per classi demografiche - Numero indice 2010=100 – anni 2010-2016



Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Dal punto di vista geografico, la mappa sottostante che rappresenta la dinamica registrata dalle spese nel periodo 2010 – 2016 a livello provinciale, mostra un andamento di riduzione generalizzato.

Figura 18 - Mappa della dinamica della spesa corrente sostenuta per i servizi istituzionali, generali e di amministrazione - Variazioni percentuali - anni 2016-2010



Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Dal punto di vista regionale, le riduzioni più importanti si evidenziano in riferimento all'Umbria, alla Sicilia, e alla Campania, mentre le limitate dinamiche positive, si riscontrano in riferimento all'Abruzzo, per via degli straordinari eventi di ricostruzione post sismica, e per il Lazio.

Per fornire una lettura di tali dinamiche sono stati elaborati i dati relativi all'indagine campionaria "Aspetti della vita quotidiana", facente parte di un sistema integrato di indagini sociali - le Indagini Multiscopo sulle famiglie - che rileva informazioni fondamentali relative alla vita quotidiana degli individui e delle famiglie che l'Istat conduce annualmente a partire dal 1993.

Si è fatto riferimento alle variabili costruite per la valutazione della soddisfazione dei servizi di pubblica utilità, e nello specifico, alla qualità offerta ai cittadini per quel che concerni i servizi di anagrafe.

L'indicatore assunto a riferimento, riguarda - date 100 persone con le medesime caratteristiche - la quota di individui maggiorenni che si sono recate all'anagrafe e -hanno

atteso, per usufruire del servizio del quale avevano bisogno, un tempo superiore a 20 minuti (il massimo).

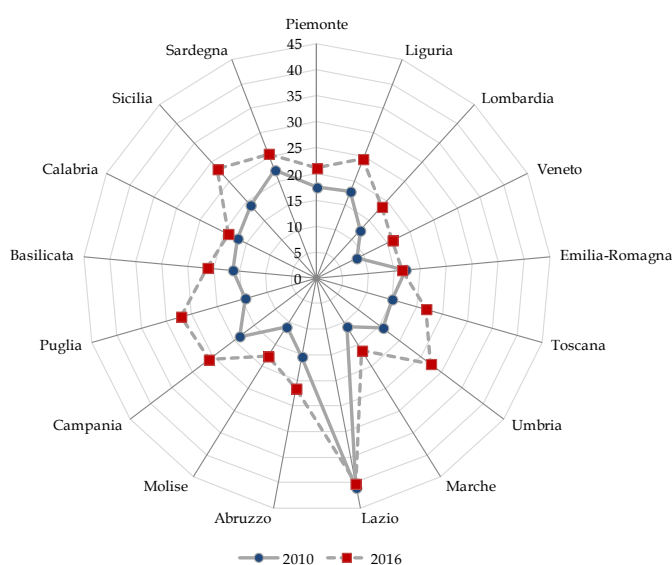
Tali risultati, sono stati estratti in riferimento al 2010 e al 2016, allo scopo di focalizzare eventuali dinamiche rappresentative del fenomeno di riduzione della spesa corrente dei Comuni evidenziato precedentemente.

Il primo elemento di analisi che emerge da una visione di insieme dei dati, evidenzia un peggioramento nei tempi di attesa che, sebbene sia di intensità diversa, interessa tutte le regioni a Statuto Ordinario e le Isole.

Rispetto a tale trend, si evidenziano due eccezioni.

La prima riguarda la regione Emilia-Romagna, che dal confronto tra il 2010 e il 2016, riduce (dal 17,1% del 2010 al 16,4% del 2016) la quota di individui che aspettano per un periodo di tempo superiore a venti minuti, preservando dei risultati, che rispetto alla media regionale, appaiono inferiori, e che fotografano quindi, almeno in termini relativi, una situazione di maggiore efficienza nella fornitura del servizio pubblico. Tra l'altro tale miglioramento, è determinato in un contesto di progressiva riduzione dell'aggregato di spesa corrente riferita a tale macro categoria, che si sostanzia in un risparmio di quasi il 7% tra il 2010 e il 2016, corrispondente in termini monetari ad una riduzione di quasi 75 milioni di euro.

Figura 19 - Percentuale di individui maggiorenni che si sono recate all'anagrafe e hanno atteso più di venti minuti - Valori percentuali anni 2010-2016



Fonte: elaborazioni su dati Istat

La seconda riguarda il Lazio che, analogamente all'Emilia - Romagna, riduce la quota di individui che aspettano per un periodo di tempo superiore ai venti minuti (dal 41% al 40,2%), preservando però, in questo caso, il valore peggiore rispetto agli altri aggregati regionali. Tale differenza è spiegata dal peso che Roma ricopre per il Lazio e che appare "fuori scala" rispetto a qualsiasi altra città italiana, considerando che Milano, la seconda città più grande di Italia, ospita oltre un milione di abitanti in meno.

Se si guarda, all'analisi della spesa corrente, si evidenzia però come per il Lazio l'ottenimento di tale risultato sia stato determinato in un contesto di incremento della spesa pubblica dei Comuni riferita a tali servizi, di oltre 56 milioni di euro, tra il 2010 e il 2016 (si tratta del +4%).

Al contrario, un netto peggioramento è visibile per quel che riguarda la Puglia, l'Umbria e la Sicilia, interessate dai più significativi processi di riduzione della spesa corrente in riferimento a tale categoria. In questo caso, il contenimento della spesa sembra aver indotto un netto peggioramento nella qualità dei servizi offerti dai comuni, considerando come per tutte le tre regioni si evidenzia, nel confronto con il 2010, un aumento della quota di persone che aspettano per un periodo di tempo superiore ai venti minuti per i servizi di anagrafe.

A prescindere da questi brevi ragionamenti, è chiaro che in contesto come quello appena descritto, analizzare il livello di qualità dei servizi offerti non sia questione di poco conto. Infatti, si deve tener in considerazione che in generale l'individuazione di un livello dei servizi che possa essere considerato soddisfacente, è obiettivo di non facile raggiungimento, in quanto esso dipende strettamente dal grado di sviluppo raggiunto da un determinato territorio. Tuttavia, è indubbio che un differente accesso alle opportunità offerte dal servizio pubblico, costituisca un fattore di povertà ed esclusione, in quanto aggrava le condizioni di marginalità di un territorio o di un determinato gruppo di persone. La Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e delle amministrazioni pubbliche (CIVIT)⁶ in virtù dei lavori per la valutazione della

⁶ La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (acronimo CIVIT) era un'Autorità amministrativa indipendente italiana. La Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche è stata istituita con il decreto legislativo 150/2009 varato dal Governo Berlusconi IV in attuazione della legge 15/2009 (cd. riforma Brunetta). La commissione è entrata in funzione nel 2010[1]. Con la legge 190/2012 (cd. "legge anticorruzione") il Governo Monti ha cambiato denominazione alla CIVIT in Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza nelle amministrazioni pubbliche, potenziandone i poteri. Due anni più tardi il Governo Renzi con il

qualità effettiva dei servizi pubblici condotta recentemente dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP, 2010), individuando le dimensioni da utilizzare per la misurazione dei servizi pubblici ha adottato la seguente definizione quale parametro da utilizzare per lo studio della qualità di un sistema di servizi pubblici:

“L’analisi della qualità effettiva di un servizio indica in che modo e in che misura un’organizzazione eroga servizi di qualità, che danno cioè una risposta pronta, coerente ed esauriente alle richieste potenziali degli utenti e minimizza il disturbo, il numero dei passaggi necessari, i disagi o gli imprevisti provocati da disservizi”.

L’adozione di una definizione così pensata, fa ritenere a buon ragione che la valutazione dell’andamento dell’offerta dei servizi pubblici relativi agli sportelli polifunzionali dei comuni, possa essere considerata una proxy sufficientemente valida della percezione che i cittadini hanno della qualità dei servizi offerti dalla propria amministrazione.

Questo elemento rappresenta un indicatore chiave nella valutazione e nell’analisi del grado di sviluppo di un determinato territorio. La percezione di come un servizio pubblico si mostra in grado di rispondere in modo efficace ai bisogni dei cittadini, incide in modo sostanziale sul comportamento della stessa popolazione residente, racchiudendo quel sentimento di s/fiducia che i cittadini ripongono nei confronti dei governi locali, e quindi, delle istituzioni.

La percezione della qualità dei servizi pubblici, influenza cioè la strutturazione della coesione sociale di un determinato territorio, incidendo sulla fiducia che i cittadini ripongono nella capacità di trovare risposte collettive ai problemi. La coesione sociale cioè rappresenta la forza e la natura dei legami tra gli individui (Friedkin, 2004) tanto incidere sul senso di appartenenza verso il proprio gruppo di riferimento; implica la capacità di un sistema di assicurare benessere a tutti i suoi membri, riducendo il più possibile le disparità ed evitando la polarizzazione.

A tal proposito, risulta interessante analizzare alcuni dei risultati ottenuti dalla Commissione Europea nell’ambito dell’indagine su alcune città sulla percezione della qualità della vita da parte della popolazione residente. Nello specifico, una dimensione che è stata ritenuta fondamentale per l’analisi della qualità di vita, è proprio relativa alla

decreto-legge 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge 114/2014, ha soppresso l’Autorità facendone confluire strutture e personale nella Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) creata con la stessa norma. Il medesimo decreto ha soppresso l’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, le cui funzioni e personale sono stati trasferiti all’ANAC.

percezione che gli individui hanno nei confronti della qualità dei servizi pubblici erogati all'interno della propria città. La tabella successiva, che ordina le città in senso crescente per quota di individui che ritengono che i servizi pubblici offerti aiutino le persone in modo efficiente, vede alle prime tre posizioni, tre delle città italiane considerate all'interno dell'indagine e specificatamente Palermo, Napoli e Roma per la minore propensione a ritenere utili i servizi pubblici offerti. Al contrario, coerentemente con quanto emerso nell'analisi precedenti, tra le città italiane che presentano una maggiore quota di individui propensi a ritenere che l'offerta pubblica costituisca un valido strumento a supporto della vita dei cittadini, vi sono Bologna e Verona (rispettivamente 44esima e 52esima posizione).

Tale risultato, appare problematico soprattutto se analizzato in una visione d'insieme di strategie di sviluppo locale. Infatti, nella pianificazione di decisioni di policy locale occorre tener presente che nei sistemi economici regionali odierni, i sistemi regolativi tipicamente associati al mercato, e in particolare il meccanismo del prezzo e del profitto, non sono in grado di sostenere lo sviluppo economico. Esso si basa, cioè, non solo sulle imprese, che rappresentano solo uno dei dispositivi attraverso i quali la società struttura il proprio spazio di azione, ma su una molteplicità di "attori", ovvero tutti i soggetti capaci di agire e interagire socialmente: le imprese, gli individui, le associazioni, le istituzioni, i rappresentanti di interessi particolari.

Tale rete di relazioni, è quella che viene definita come "capitale sociale" (Putnam 1994, Coleman 1988), ovvero tutto quell'insieme di legami che media l'interazione tra individui e imprese e che può facilitare le relazioni materiali e immateriali, formali o informali. E' in questa visione che le politiche di intervento pubblico dovrebbero costruire quei legami artificiali che siano in grado di promuovere la cooperazione tra i soggetti che agiscono sulla stessa area. E' cioè la vitalità delle istituzioni economiche e politiche, il clima di fiducia e le norme che regolano il buon funzionamento della collettività che caratterizza la comunità sociale (Fukuyama, 1996), che dipende il dinamismo della società civile. In altre parole, il capitale sociale si produce in una società coesa socialmente, in quanto si determina grazie all'operare di relazioni sociali basate sulla fiducia, sulla cooperazione e sulla condivisioni di norme e di valori .

In questo senso, un sistema di servizi pubblici che i cittadini non ritengono utile ai fini del raggiungimento dei propri obiettivi, rappresenta certamente un elemento in grado di influenzare negativamente la strutturazione dei legami all'interno della società,

incidendo negativamente sulla capacità di sviluppo di un territorio. Infatti, all'accesso a determinate prestazioni di servizi pubblici sono fatti corrispondere (Amirante, 2000) dalla cittadinanza veri e propri diritti sociali, evidenziando in questo senso il carattere essenziale di identità culturale e coesione sociale.

Il sostegno alla coesione sociale significa la valorizzazione delle relazioni tra i membri della società e la promozione dell'assunzione collettiva di responsabilità. Implica inoltre lo sforzo congiunto per costruire strategie di lungo periodo, precisando obiettivi strategici e definendo contenuti in modo approfondito, trasparente, concreto. Più una società è coesa, maggiori sono le possibilità di contrastare gli effetti negativi dei mutamenti in corso: i programmi di coesione sociale rappresentano la condizione necessaria per lo sviluppo locale, il contesto in cui si possono concretamente ridurre i processi di esclusione (Ires Piemonte, 2016).

Graduatoria crescente delle principali città europee per quota percentuale di individui che ritengono che i servizi pubblici offerti nella propria città aiutino le persone in modo efficiente - Anno 2015

Pos	Città	Quota %	Pos	Città	Quota %
1	Palermo	19	41	Stockholm	54
2	Napoli	22	42	Ankara	54
3	Roma	27	43	Piatra Neamt	55
4	Bratislava	28	44	Bologna	56
5	Berlin	31	45	Miskolc	56
6	Warszawa	36	46	Oulu	56
7	Vilnius	38	47	Amsterdam	57
8	Tallinn	39	48	Lille	58
9	Athina (greater city)	40	49	Helsinki	58
10	Madrid	40	50	Budapest	59
11	Košice	40	51	København	60
12	Torino	41	52	Verona	60
13	Kraków	43	53	Rotterdam	60
14	București	43	54	Bordeaux	61
15	Sofia	44	55	Genève	61
16	Essen	44	56	Diyarbakir	61
17	Zagreb	44	57	Bruxelles/Brussel	62
18	Gdansk	44	58	Braga	62
19	Riga	45	59	Valletta	63
20	Reykjavik	45	60	London (greater city)	63
21	Marseille	46	61	Antalya	63
22	Praha	47	62	Liège	64
23	Malmö	47	63	Burgas	64
24	Ostrava	49	64	Rennes	65
25	Hamburg	49	65	Greater Manchester	65
26	Dublin	49	66	Cluj-Napoca	66
27	Málaga	49	67	Glasgow	66
28	Lefkosia	49	68	Tyneside conurbation	66
29	Bialystok	49	69	Oslo	66
30	Dortmund	50	70	Strasbourg	67
31	Lisboa (greater city)	50	71	Wien	67
32	München	51	72	Graz	67
33	Leipzig	51	73	Cardiff	67
34	Istanbul	51	74	Groningen	68
35	Rostock	52	75	Antwerpen	69
36	Barcelona	52	76	Aalborg	70
37	Irakleio	53	77	Belfast	71
38	Ljubljana	53	78	Zürich	78
39	Oviedo	54	79	Luxembourg	80
40	Paris (greater city)	54			

Fonte: elaborazione su dati *Urban Europe – statistics on cities, towns and suburbs, Satisfaction and quality of life in cities*

Ordine pubblico e sicurezza

All'interno della voce relativa all'ordine pubblico e alla sicurezza, vengono contabilizzate le spese che gli enti comunali sostengono per i servizi quali la polizia locale, i cui compiti sono essenzialmente quelli della polizia amministrativa (polizia urbana, giudiziaria, sicurezza e ordine pubblico, stradale, civile, ambientale e veterinaria).

Tabella 5- Spesa corrente sostenuta per i servizi di ordine pubblico e sicurezza

Valori in milioni di euro – anni 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0 - 1.000	39,91	37,99	36,96	38,16	34,76	33,69	32,94
1.001 - 5.000	288,31	282,47	276,40	284,07	266,44	262,08	261,28
5.001 - 10.000	268,59	266,83	264,17	263,28	258,39	257,08	260,70
10.001 - 20.000	342,58	339,55	338,68	335,89	328,94	327,03	329,49
20.001 - 60.000	572,12	565,60	562,97	552,35	540,08	532,89	535,28
60.001 - 100.000	232,98	225,92	239,06	230,69	216,00	214,76	216,44
100.001 - 250.000	278,96	277,56	265,97	262,75	256,91	256,91	260,86
>250.000	985,88	1.012,49	993,26	1.013,17	998,17	991,80	984,79
RSO e Isole	3.009,32	3.008,42	2.977,47	2.980,37	2.899,70	2.876,25	2.881,78

Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

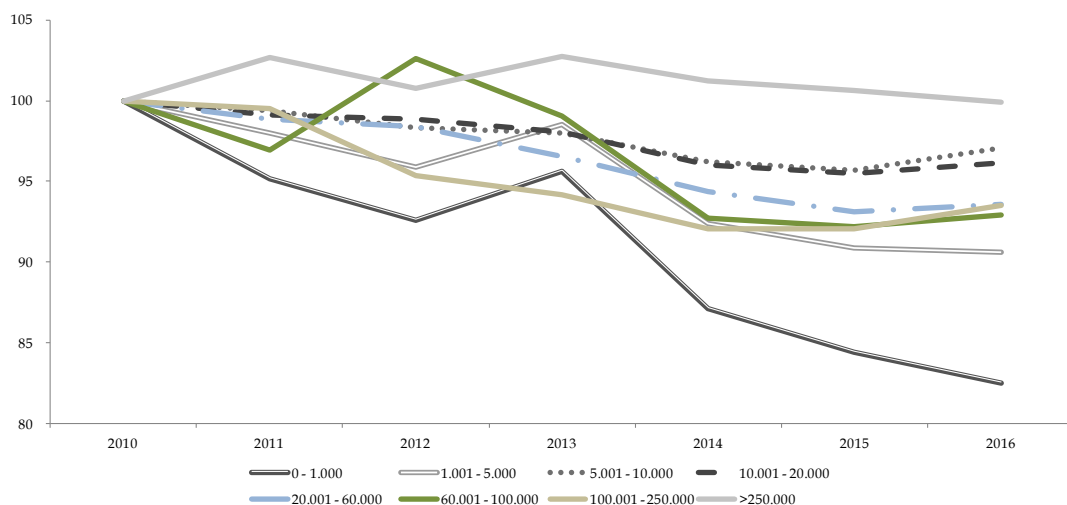
Nel 2016, l'ammontare di spesa corrente destinata dai Comuni delle Regioni a Statuto Ordinario e dalle Isole, al finanziamento di questi servizi, è pari a quasi 2,9 miliardi di euro.

In termini procapite, rappresenta un servizio di rilevanza nello scenario comunale, considerando che per ogni cittadino vengono destinati 114 euro.

Rispetto al 2010, si osserva una riduzione complessiva di circa il 4%, che in termini monetari corrisponde a 128 milioni di euro. In termini aggregati, rispetto alle altre tipologie di spesa, tale riduzione non appare particolarmente marcata, perché è sostenuta da un andamento che si mantiene pressoché stabile nelle grandi città (maggiori di 250 mila abitanti).

La riduzione intervenuta, infatti, è da ascrivere in particolar modo alle dinamiche registrate dalle piccolissime realtà (meno di 1.000 abitanti) per le quali si evidenzia una riduzione della spesa corrente destinata all'ordine pubblico e alla sicurezza di quasi un quarto in 7 anni, e alla tendenza sperimentata, anche in questo caso, dalle città di medio - grandi dimensioni.

Figura 20 - Dinamica della spesa corrente per i servizi di ordine pubblico e sicurezza per classi demografiche - Numero indice 2010=100 - anni 2016-2010

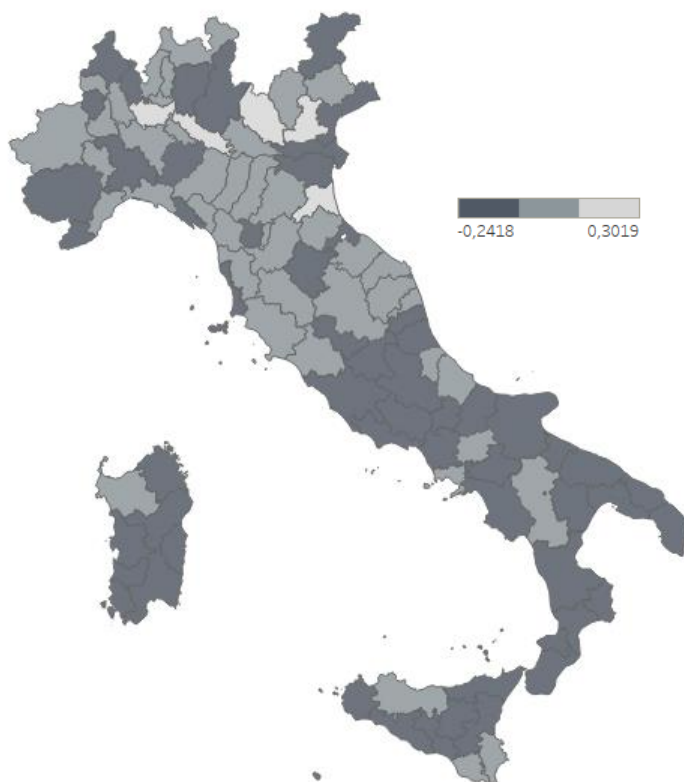


Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Dal punto di vista geografico, la riduzione appare concentrata nell'area meridionale del Paese. In termini regionali, i territori che sperimentano la maggiore flessione di spesa corrente destinata all'ordine pubblico e alla sicurezza, sono il Molise (-16,4%), il Lazio (-15,0%), la Calabria (-10,6%), la Puglia (-9,6%) e la Sicilia (-9,3%).

Le uniche dinamiche positive, si riscontrano in riferimento al Veneto (+2,6%) e alla Lombardia (+12,5%), in questo ultimo caso spiegata dai recenti avvenimenti relativi all'Expo, che hanno richiesto al Comune di Milano e ai territori limitrofi un particolare impegno nelle attività di ordine pubblico e di sicurezza.

Figura 21 – Mappa della dinamica della spesa corrente sostenuta per l'ordine pubblico e la sicurezza - Variazioni percentuali – anni 2016-2010



Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

La lettura di tali dinamiche verrà effettuata tenendo in considerazione le tematiche affrontate dall'Istat all'interno del progetto relativo alla costruzione degli indicatori di sviluppo regionale. Nello specifico, si è scelto di utilizzare l'indicatore relativo alla percezione che le famiglie italiane hanno del rischio di criminalità della zona in cui vivono. Questo perché, le politiche di sicurezza urbana, avviate in Italia, a partire dagli '90, si sono sviluppate proprio a causa della crescente domanda sociale di sicurezza da parte dei cittadini agli amministratori locali e ai sindaci, in virtù della legge 142 del 1990. Chiaramente, valutare l'incisività delle politiche attuate dalle amministrazioni, è un tema piuttosto complesso e che abbraccia molte dimensioni. Se però si guarda alla distinzione che la letteratura effettua in riferimento alla insicurezza urbana (Selmini, 2003), e che discerne tra:

- **Insicurezza civile:** Insicurezza derivante dal rischio effettivo di essere vittima di atti delittuosi nei confronti della propria persona, dei propri cari e dei beni;
- **Disordine urbano:** Insicurezza derivante dalla percezione di incuria degli spazi urbani e di mancato controllo del rispetto delle regole di civile convivenza;

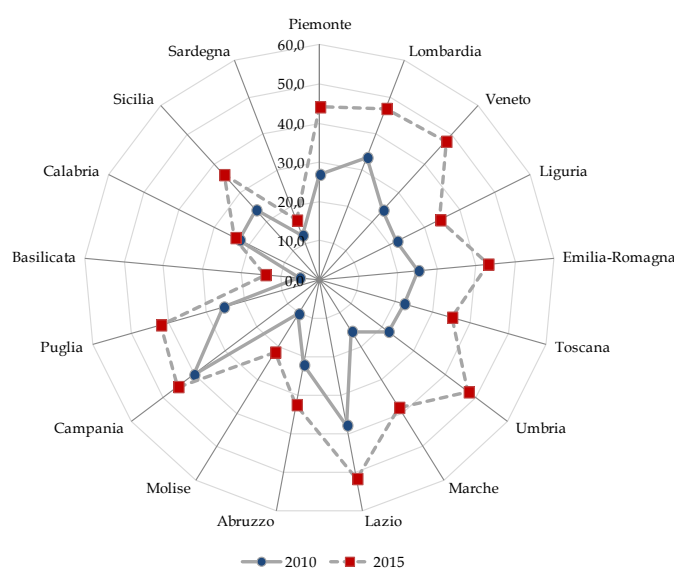
- Stress culturale: insicurezza derivante dalla percezione di estraneità e di isolamento legata al rapido cambiamento del proprio ambiente di vita

si può concordemente ritenere che il grado di percezione che le famiglie mostrano nei confronti della zona in cui vivono possa essere considerato una proxy sufficientemente efficace nel catturare l'efficacia delle politiche pubbliche di sicurezza ed ordine pubblico.

Nello specifico, l'indicatore estrapolato per gli anni 2010 e 2015 (ultimo anno disponibile) e analizzato a livello regionale, misura la percentuale di famiglie che avvertono molto o abbastanza disagio al rischio di criminalità nella zona in cui vivono rispetto al totale delle famiglie residenti.

La prima analisi dei dati, mostra, per tutti i territori di riferimento, un progressivo peggioramento della percezione di sicurezza urbana. Il maggior aumento della quota di famiglie residenti che percepisce un maggior rischio di criminalità, si riscontra in Umbria, Veneto (che unitamente al Lazio presentano la quota maggiore di famiglie in disagio) e le Marche.

Figura 22 - Percezione delle famiglie del rischio di criminalità nella zona in cui vivono
 ** - Valori percentuali - anni 2010-2015



** Famiglie che avvertono molto o abbastanza disagio al rischio di criminalità nella zona in cui vivono sul totale delle famiglie

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Anche in questo caso i risultati ottenuti nell'ambito dell'indagine svolta dalla Commissione Europea su alcune città europee e relativa alla percezione della qualità della vita da parte della popolazione residente, forniscono un importante spunto di riflessione per l'approfondimento di questi risultati.

Nello specifico, si è ritenuto di voler approfondire un risultato che è collegato alla percezione dei cittadini sulla sicurezza del territorio nel quale vivono, ovvero il grado di affidabilità del resto delle persone residenti nella propria città. Questo elemento rappresenta, infatti, la conseguenza della percezione che si ha della vita nel proprio ambiente urbano, e che influenza il clima di fiducia di un dato territorio. Nella graduatoria crescente per quota di individui ritenuti affidabili, le città italiane inserite all'interno del campione, si trovano tutte nella prima parte della classifica, e sono cioè caratterizzate dalla minore propensione a ritenere degne di fiducia le altre persone che condividono lo stesso spazio urbano. Unica eccezione, a tale trend è Verona.

Questo risultato che sembrerebbe non particolarmente significativo dal punto economico, nasconde al contrario una condizione necessaria per lo sviluppo di un sistema territoriale. La fiducia nelle altre persone, o meglio la capacità di ritenerle affidabili, e quindi in grado di diffondere e ricevere informazioni, rappresenta l'elemento fondamentale per la vitalità delle reti sociali, necessaria per la costruzione del capitale sociale, alla base del dinamismo della società civile.

La stabilità della struttura sociale, ovvero il senso di fiducia e di reciproca responsabilità all'interno di una comunità e il grado di interdipendenza degli attori, ovvero la disponibilità di ogni individuo a rivolgersi ad altri membri della società per un supporto, rappresentano gli ingredienti necessari per la creazione e il mantenimento del capitale sociale (Coleman, 2005). Alla base di entrambi, vi è un ambiente sociale nel quale il clima di fiducia sia tale da consentire il radicamento delle reti di relazioni interpersonali.

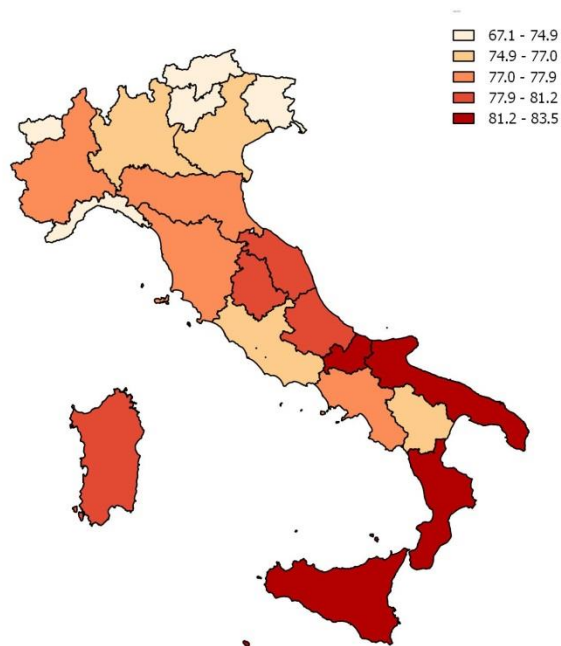
La "forza dei legami deboli" (Granovetter, 1973) ovvero di tutto quell'insieme di relazioni interpersonali di tipo informale e occasionale che possono instaurarsi all'interno di uno spazio urbano, permettono la circolazione frequente e veloce di informazioni, tale da rendere i territori dei "vespai" (Storper e Venables, 2003). In questo modo, dove i contatti faccia a faccia e gli incontri casuali consentono lo scambio di informazioni, si facilita la circolazione e la diffusione della conoscenza.

Sebbene, l'accesso a questo tipo di informazioni non sia libero, ma vincolato al possesso di alcune specifiche chiavi di lettura, la mancanza di un clima di fiducia mina quel processo di apprendimento che è alla base delle dinamiche di sviluppo dei sistemi economici contemporanei, sempre più finalizzati alla creazione e allo scambio di conoscenze, piuttosto che alla produzione e al commercio dei beni. Lo sviluppo di una regione, infatti, non dipende solamente dalle attività che in essa risultano localizzate, visto che un giorno potrebbero spostarsi altrove, né tantomeno dalle tecnologie utilizzate, ma dal patrimonio di conoscenze e capacità accumulato nel tempo. Lo sviluppo regionale, in altre parole, è un processo di apprendimento interattivo e localizzato (Lundvall, 1992), che richiede un passaggio di informazioni sia all'interno dell'impresa sia in un tutto il territorio circostante.

Si tratta dell'*industrial atmosphere* (Becattini, 1990) di cui si parla quando si descrivono i distretti industriali, e che probabilmente fa sì che tra le città all'interno della graduatoria dove è maggiore la quota di individui ritenuti affidabili, sia una città veneta, considerando che il Veneto rappresenta una delle regioni nelle quali questo tipo di sviluppo economico ha avuto diffusione.

Nelle città meridionali, peraltro, tale condizione sembra essere particolarmente mancante. Dalla mappa sottostante che rappresenta la quota percentuale di individui che ritengono che delle altre persone non ci si possa fidare, elaborata dall'Istat nell'ambito dell'indagine sugli aspetti della vita quotidiana, evidenzia come la quota maggiore di sfiducia sia presente nella parte meridionale del Paese.

Figura 23 – Sfiducia nei confronti della gente in generale
(Persone di 14 anni e più) Anno 2016



Fonte: dati Istat – Aspetti della vita quotidiana

Graduatoria crescente delle principali città europee per quota percentuale di individui che ritengono affidabili la maggior parte delle persone che viva nella propria città – Anno 2015

Pos	Città	Quota %	Pos	Città	Quota %
1	Istanbul		26	41 Essen	68
2	Athina (greater city)		31	42 Bordeaux	68
3	Sofia		34	43 Verona	68
4	Miskolc		35	44 Antwerpen	69
5	Bratislava		35	45 London (greater city)	69
6	București		37	46 Dortmund	70
7	Budapest		38	47 Madrid	70
8	Marseille		40	48 Valletta	70
9	Praha		42	49 Cluj-Napoca	70
10	Warszawa		45	50 Rennes	71
11	Liège		47	51 Malmö	71
12	Roma		47	52 Barcelona	72
13	Antalya		47	53 Wien	73
14	Paris (greater city)		49	54 Bialystok	73
15	Lefkosia		49	55 Greater Manchester	73
16	Torino		50	56 Dublin	74
17	Riga		50	57 Málaga	77
18	Bruxelles/Brussel		51	58 Diyarbakir	77
19	Ostrava		52	59 Luxembourg	78
20	Lille		52	60 Braga	78
21	Košice		54	61 Tyneside conurbation	78
22	Tallinn		55	62 Cardiff	79
23	Ankara		57	63 Belfast	79
24	Zagreb		58	64 Hamburg	80
25	Irakleio		59	65 München	80
26	Palermo		59	66 Leipzig	81
27	Burgas		60	67 Zürich	81
28	Napoli		61	68 Rostock	82
29	Bologna		62	69 Stockholm	83
30	Kraków		62	70 Helsinki	84
31	Gdansk		65	71 København	85
32	Ljubljana		65	72 Glasgow	85
33	Berlin		66	73 Oslo	86
34	Vilnius		66	74 Graz	87
35	Amsterdam		66	75 Oviedo	88
36	Strasbourg		67	76 Groningen	88
37	Rotterdam		67	77 Reykjavik	90
38	Lisboa (greater city)		67	78 Aalborg	91
39	Piatra Neamt		67	79 Oulu	92
40	Genève		67		

Fonte: elaborazione su dati *Urban Europe – statistics on cities, towns and suburbs, Satisfaction and quality of life in cities*

Istruzione pubblica

In tale categoria di spesa rientrano tutti i servizi relativi all'istruzione di competenza comunale. Nonostante, l'istruzione pubblica sia principalmente una competenza statale, importanti risorse sono destinate dai Comuni sia per le scuole di infanzia sia per quelle dell'obbligo. Nello specifico, gli enti comunali si occupano di mantenere, ristrutturare e costruire gli edifici scolastici, nonché dell'amministrazione e gestione di tutti i servizi integrativi, quali le mense, gli scuola bus, i dopo scuola, i campi estivi.

Complessivamente, la spesa corrente dei Comuni delle regioni a Statuto Ordinario e delle Isole, per l'istruzione pubblica ammonta nel 2016 a 4,5 miliardi di euro. Rispetto al 2010, si registra una riduzione di spesa di circa 500 milioni di euro.

Tabella 6- Spesa corrente sostenuta per i servizi di istruzione pubblica

Valori in milioni di euro – anni 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0 - 1.000	78,39	78,79	78,79	86,47	75,74	71,10	68,04
1.001 - 5.000	663,21	664,09	671,52	675,96	632,01	604,82	589,02
5.001 - 10.000	554,35	548,63	546,65	544,00	529,15	512,10	507,42
10.001 - 20.000	667,72	657,41	662,35	656,06	639,65	622,35	624,02
20.001 - 60.000	881,16	857,41	849,43	837,95	813,48	797,91	790,07
60.001 - 100.000	371,94	364,92	368,05	362,54	352,95	345,51	331,70
100.001 - 250.000	454,19	438,80	440,70	417,24	403,90	398,32	410,12
>250.000	1.293,73	1.284,92	1.271,70	1.286,19	1.229,63	1.202,28	1.129,55
RSO e Isole	4.964,69	4.894,98	4.889,19	4.866,42	4.676,52	4.554,38	4.449,93

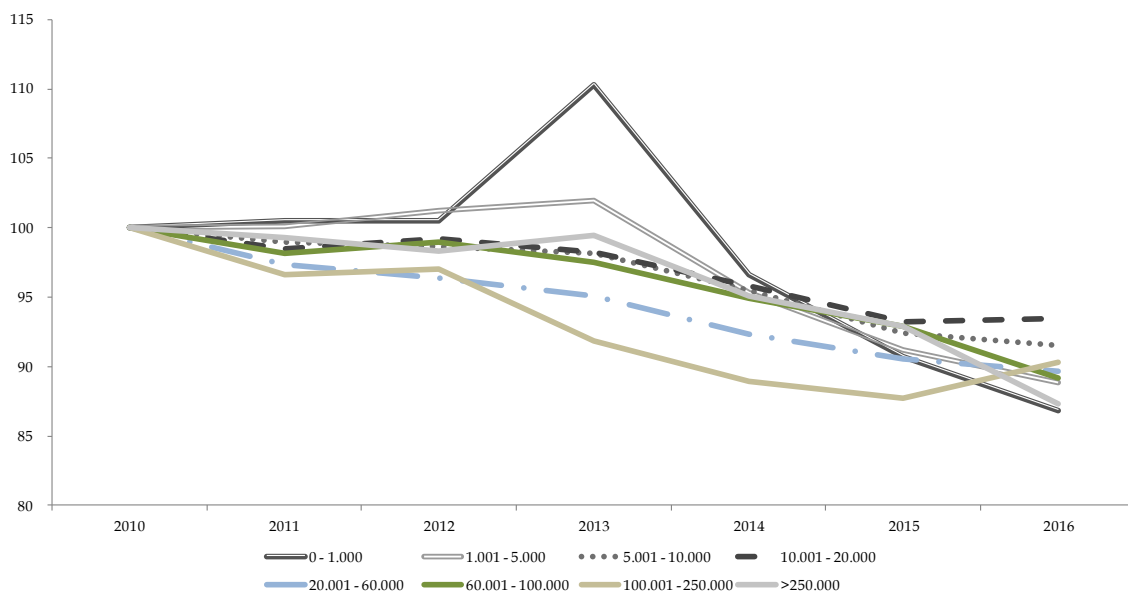
Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Dall'analisi dei valori per classi demografiche, emerge come la riduzione sia particolarmente evidente soprattutto per le grandi città (oltre 250 mila abitanti). Fatta 100, la spesa corrente per l'istruzione pubblica sostenuta dai comuni oltre 250 mila abitanti nel 2010, la spesa è nel 2016 pari a 87,31. La riduzione del 13%, corrisponde in termini monetari a un contenimento della spesa pubblica di 165 milioni di euro.

Dal punto di vista geografico, la flessione appare generalizzata ma particolarmente marcata al sud ovest del paese. Nello specifico, si evidenzia un significativo contenimento degli impegni di spesa destinati dai comuni all'istruzione pubblica, da parte della Campania (-26,3%), della Calabria (-25,5%), della Basilicata (-19,2%) e della Sicilia (-18,5%).

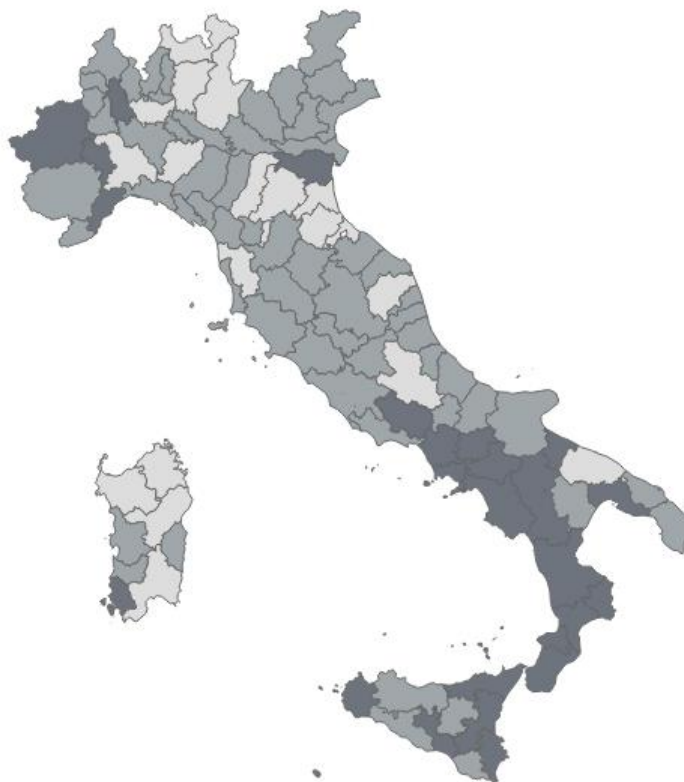
Unico territorio a mostrare una dinamica di spesa positiva è la Lombardia (+1,7%).

Figura 24 - Dinamica della spesa corrente sostenuta per i servizi istruzione pubblica per classi demografiche - Numero indice 2010=100 - anni 2016-2010



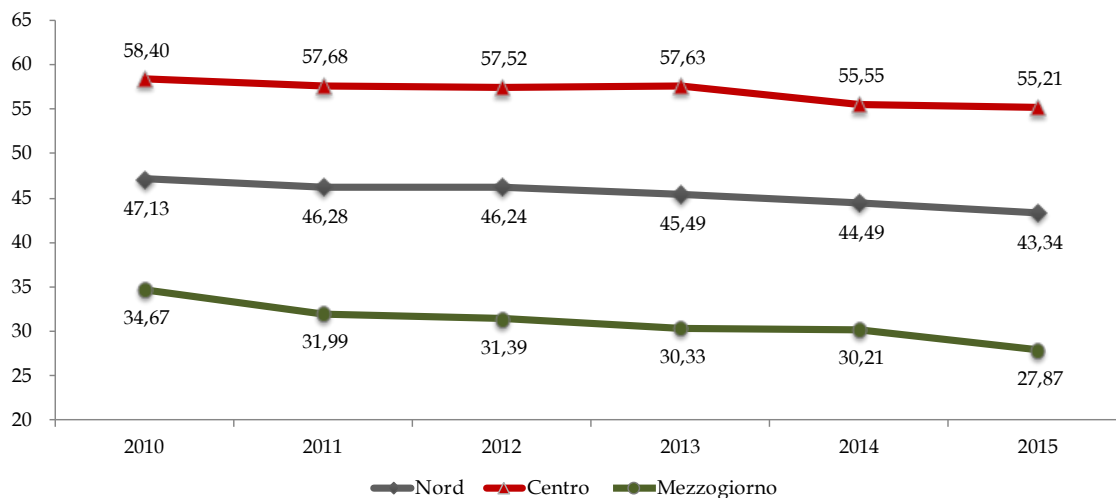
Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Figura 25 - Mappa della dinamica della spesa corrente per i servizi di istruzione pubblica - Variazioni percentuali - anni 2016-2010



Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Figura 26 - Dinamica della spesa che i Comuni sostengono per l'erogazione dei servizi di trasporto scolastico e per i servizi di refezione – Valori pro capite – Anno 2010-2016



Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Tra i servizi che i Comuni erogano in tema di istruzione pubblica, grande rilievo è sicuramente rappresentato dall'offerta relativa al trasporto pubblico e ai servizi di refezione a supporto del sistema scolastico.

Come visibile dal grafico sovrastante che mette in evidenza l'andamento della spesa corrente pro capite relativa a questa tipologia di servizi, per le tre ripartizioni geografiche, risulta evidente la profonda differenza che sussiste tra le diverse aree del Paese. Sebbene la differenza tra il Nord e il Centro, risulti inficiata dai valori di Roma che rispetto agli altri territori, appare "fuori scala", è completamente chiara la differenza di offerta di servizi pubblici del Meridione rispetto al Centro Nord. Accanto, infatti ad un valore di spesa corrente procapite che oscilla tra i 55 euro del Centro e i 44 euro del Nord, si assiste ad un valore che al Sud appare quasi dimezzato, arrivando ad una cifra pari a 28 euro procapite nel 2015 (ultimo anno disponibile per questo tipo di informazioni all'interno dei bilanci)⁷. A ciò si aggiunga come, la dinamica osservabile negli ultimi cinque anni, abbia determinato non solo un peggioramento in termini di risorse complessivamente impegnate per l'erogazione di questo tipo di servizi, ma anche un inasprimento delle distanze rispetto al resto del Paese, sebbene la dinamica recessiva abbia interessato anche le altre ripartizioni geografiche.

⁷ A partire dal 2016, con la previsione della contabilità armonizzata per la redazione dei bilanci comunali, non è possibile più risalire a questo livello di dettaglio della voce.

Un elemento importante per questo tipo di analisi, rappresenta la riflessione relativa alla capacità e all'importanza di questo tipo di strumenti per la valorizzazione del lavoro femminile, e quindi della parificazione delle opportunità all'interno di un territorio. Il sostegno all'educazione infantile, in termini di supporto al trasporto e alla refezione, sottointendono la necessità/disponibilità di un maggiore tempo da dedicare ad attività differenti dalla cura dei figli. Considerando che queste riflessioni valgono anche per l'offerta relativa agli asili nido, che rientrano nella categoria Sociale, si rimanda a tale paragrafo per la relativa riflessione.

Ciò che, invece, in questa sezione vale la pena di approfondire, riguarda un ulteriore elemento fondamentale per lo sviluppo di un territorio, e che rientra in tutte le caratteristiche che dovrebbero essere presenti all'interno di una società per consentire la creazione e il mantenimento del capitale sociale.

Infatti, anche in questo caso i risultati ottenuti dalla Commissione Europea all'interno dello studio sulla percezione della qualità di vita di 79 Città Europee, offrono un risultato importante per le riflessioni contenute all'interno di tale lavoro, e nello specifico, il giudizio che i cittadini hanno nei confronti dei servizi scolastici ed educativi offerti.

Se la percezione di affidabilità che si mostra nei confronti degli altri individui rappresenta una questione di "fiducia generalizzata", il giudizio che si ha nei confronti del sistema istituzionale quale strumento in grado di insegnare e diffondere apprendimento e conoscenza, sottointende invece una questione di fiducia istituzionale.

All'interno di tale graduatoria, stilata in senso crescente per quota di individui che ritengono che i servizi scolastici ed educativi siano soddisfacenti, si trova al primo posto, tra 79 città europee, Palermo. Traslasciando la performance particolarmente negativa che si evidenzia per il capoluogo siciliano, anche Roma e Napoli si ritrovano tra le prime posizioni della classifica, mentre, al contrario, Torino, Bologna e, soprattutto Verona, mostrano, analogamente alle altre dimensioni analizzate, performance più vicine alla media europea.

Si tratta di un aspetto di natura simile a quello già affrontato per quel che riguarda la fiducia generalizzata, ma che porta a riflessioni ulteriori, inserite comunque all'interno del dibattito relativo al capitale sociale. Infatti, la mancanza di stima e di fiducia nei

confronti delle istituzioni, non sviluppa quella rete di “legami deboli” precedentemente analizzata, e così importante per lo sviluppo economico.

Al contrario, come Fukuyama ha analizzato, la presenza di istituzioni corrotte o non affidabili, fa sì che i maggiori network di scambio economico e di accumulazione delle risorse siano ristretti e fondati su relazioni di parentela. Si tratta del familismo amorale (Banfield, 1958), ovvero di un ambiente sociale in cui il raggio di fiducia è ridotto ai soli familiari o ad una ristretta cerchia di amicizie.

Un simile contesto è caratterizzato dall’esclusione degli estranei dai rapporti sociali ed economici più importanti. Il network parentale o familistico che così si forma, costituisce una vera e propria forma di capitale sociale per i suoi membri. Esso diviene infatti uno degli strumenti principali per il raggiungimento di obiettivi di sicurezza o protezione economica della cerchia ma da un punto di vista macroeconomico, tale fenomeno pone forti limiti alla crescita. Questo perché in ambienti con tali caratteristiche il flusso di informazioni è fortemente ostacolato, frammentato e poco trasparente. Diventa difficile per i terzi comprendere le strutture proprietarie e le relazioni fra le attività familiari. Ciò può ripercuotersi sulla vita sociale dell’intera comunità e sulle scelte politiche locali. In una società caratterizzata da familismo, nel senso sopra esposto, essendo la fiducia riservata a pochi fra familiari ed amici ed essendo gli altri esclusi, si creano i presupposti culturali per la riproduzione di un doppio sistema di valori: positivi e eticamente accettabili all’interno della cerchia ma di tipo free-rider all’esterno. In un ambiente caratterizzato da familismo gli individui si sentono fortemente obbligati nei confronti degli appartenenti alla cerchia ma non provano forti remore a comportarsi in maniera opportunistica nei confronti degli altri. Questo si ripercuote anche sulla qualità dell’azione politica, pregiudicando i presupposti dello sviluppo a lungo termine (Lopolito, 2007).

In questo senso, la sfiducia nei confronti delle istituzioni, non solo indebolisce il capitale sociale positivo, ostacolando lo sviluppo economico, ma mantiene e alimenta quello negativo, alimentando un circolo vizioso di inasprimento dei divari economici preesistenti.

Cultura e valorizzazione dei beni culturali

La categoria di spesa relativa alla cultura e alla valorizzazione dei beni culturali, comprende l'imputazione di tutte le spese sostenute dai Comuni in riferimento all'amministrazione e al funzionamento delle attività di tutela e sostegno, di ristrutturazione e manutenzione dei beni di interesse storico, artistico e culturale e del patrimonio archeologico e architettonico. Amministrazione, funzionamento ed erogazione di servizi culturali e di sostegno alle strutture e alle attività culturali non finalizzate al turismo. Sono incluse le attività di supporto alla programmazione, al coordinamento e al monitoraggio delle relative politiche.

Rispetto alle altre destinazioni di spesa, la cultura si posiziona al settimo posto in termini di spesa procapite, visto che sono pari a 53 euro le risorse destinate per ogni cittadino dai Comuni per l'erogazione del servizio.

Nel 2016, la spesa impegnata dagli enti comunali per le attività di gestione e valorizzazione dei beni culturali ammonta a 1,3 miliardi di euro. Rispetto al 2010, si osserva una significativa riduzione, pari al 16%, ovvero a un contenimento della spesa di circa 260 milioni di euro.

Tabella 7- Spesa corrente sostenuta per la valorizzazione della cultura e la gestione dei beni culturali -Valori in milioni di euro - anni 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0 - 1.000	19,41	17,55	15,44	16,87	14,00	14,18	13,40
1.001 - 5.000	144,76	133,37	126,94	119,37	113,97	112,24	109,43
5.001 - 10.000	143,01	132,78	122,20	121,09	116,77	115,20	114,09
10.001 - 20.000	198,17	183,87	173,58	167,77	163,81	164,46	158,01
20.001 - 60.000	339,79	313,03	291,35	274,53	272,28	267,34	260,65
60.001 - 100.000	132,29	127,37	119,00	113,86	111,79	109,32	108,57
100.001 - 250.000	197,81	182,74	172,39	172,69	168,00	171,22	166,75
>250.000	434,19	436,55	424,94	429,99	449,60	450,71	419,53
RSO e Isole	1.609,42	1.527,26	1.445,84	1.416,16	1.410,21	1.404,68	1.350,43

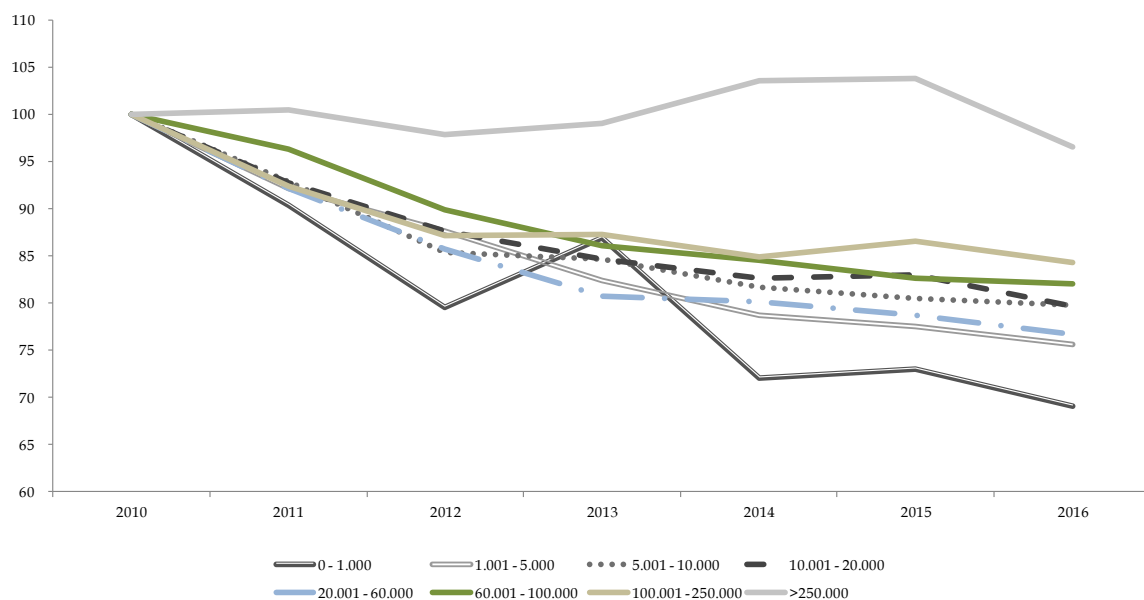
Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

La riduzione della spesa per la cultura, appare direttamente proporzionale alla classe dimensionale della città. Infatti, le flessioni più significative sono avvenute nell'ambito delle piccole e medie città, mentre, le grandi hanno mantenuto un livello di spesa maggiormente stabile, dovuto chiaramente, al peso di maggiore vocazione turistica

assunto dalle 12 città di grandi dimensioni che richiede loro un certo grado di continuità nell'attuazione di tali politiche.

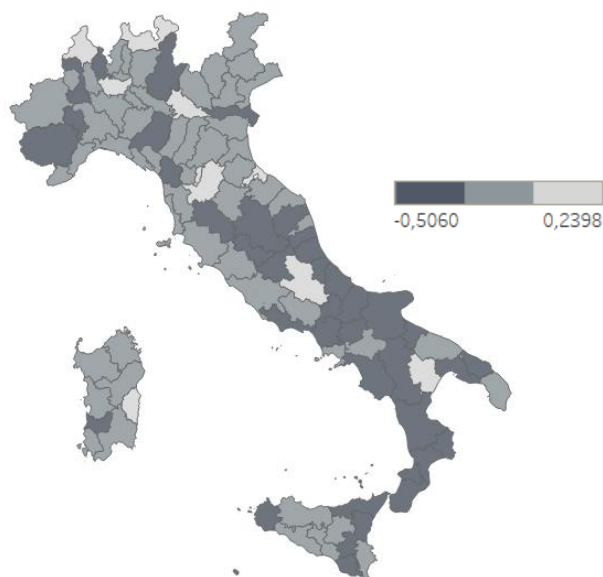
Dal punto di vista geografico, si evidenzia anche in questo caso una maggiore riduzione della spesa comunale nel Mezzogiorno. Più specificatamente, le regioni che presentano la più spiccata riduzione della spesa corrente per la valorizzazione e la tutela della cultura sono il Molise (-39,3%), la Calabria (-37,3%), l'Umbria (-31,3%), l'Abruzzo (-31%), la Puglia (-27,9%) e la Sicilia (-27,3%).

Figura 27 - Dinamica della spesa corrente per la valorizzazione della cultura e la gestione dei beni culturali per classi demografiche- Numero indice 2010=100 - anni 2016-2010



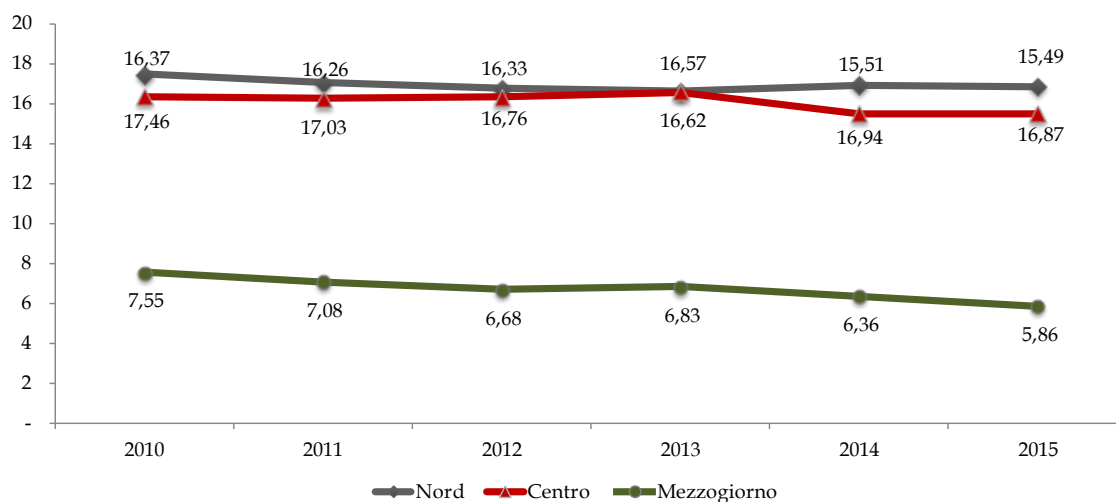
Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Figura 28 – Mappa della dinamica della spesa corrente per la valorizzazione e gestione dei beni e delle attività culturali - Variazioni percentuali – anni 2016-2010



Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Figura 29 - Dinamica della spesa che i Comuni sostengono per l'erogazione dei servizi delle biblioteche comunali, dei musei e delle pinacoteche- Valori pro capite – Anno 2010-2016



Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

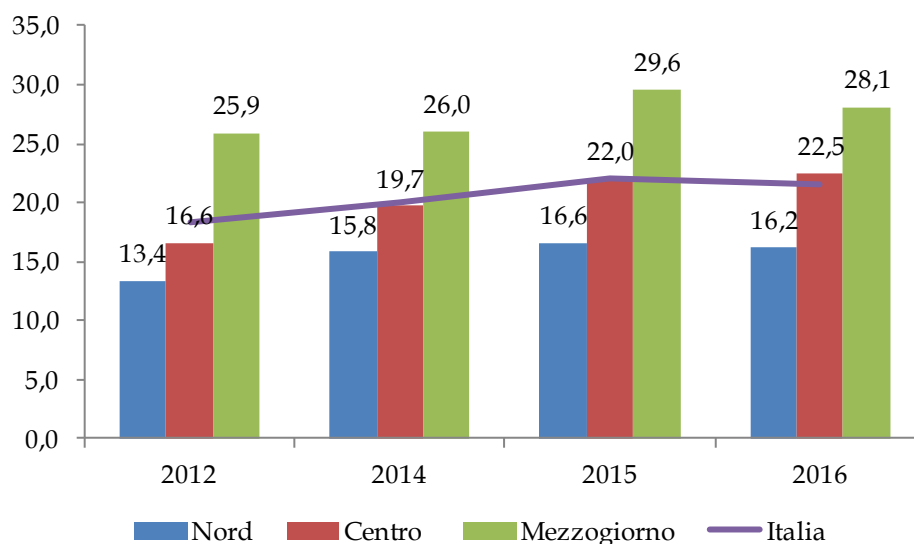
Nello specifico, se si analizzano i dati di spesa corrente che i Comuni sostengono per l'erogazione di una delle attività chiave della funzione culturale comunale, ovvero quella relativa alla gestione e valorizzazione del patrimonio delle biblioteche, pinacoteche e musei, ci si accorge della profonda differenza di performance che si registra nelle aree del Mezzogiorno rispetto a quelle osservabili nel resto del Paese. Unitamente ad una

dinamica sostanzialmente stabile, il Nord e il Centro spendono per tali servizi locali nel 2016 un valore prossimo ai 16 euro procapite. Al contrario, nel Mezzogiorno tale valore si attesta su una quota pari a 6 euro a persona, con una riduzione di circa due euro rispetto a quanto era possibile osservare nel 2010, a fronte dei 17 euro procapite che si registravano nella parte centro settentrionale dell'Italia.

Sebbene, la relazione causale tra erogazione dei servizi e la percezione della qualità del paesaggio, non sia direttamente dimostrabile, è chiaro che la più bassa propensione della governo comunale a spendere risorse nei confronti della gestione e della valorizzazione del patrimonio culturale si riflette negativamente sul contesto sociale nel quale la popolazione vive.

A tal proposito, è utile prendere a riferimento un risultato che l'Istat elabora per il calcolo della dimensione del benessere soggettivo per il Bes, e relativo alla quota di persone con più di 14 anni che ritengono che il paesaggio del luogo in cui vivono si affetto da evidente degrado.

Figura 30 - Persone di 14 anni e più che ritengono il paesaggio del luogo in cui vivono affetto da evidente degrado Anno 2012, 2014, 2015, 2016 – per 100 persone e più della stessa zona



Fonte: elaborazione su dati Istat BES

In riferimento a tali dati, risulta evidente la differente proporzione di coloro che ritengono il paesaggio del luogo in cui vivono affetto da evidente degrado nel Mezzogiorno rispetto alle altre aree del Paese, sebbene, trasversalmente si evidenzino un peggioramento della percezione di bassa qualità in cui versa il territorio circostante.

Nello specifico, se nel Nord la quota di individui raggiunge un valore, nel 2016, pari al 16,2%, e al Centro si attesta sul 22,5%, nel Mezzogiorno lo stesso risultato raggiunge un valore pari al 28,1%.

La manifestazione del degrado, unitamente a più alte forme di disagio sociale, identifica degli spazi in cui l'effetto urbano è negativo, tanto da poter individuare delle forme di "periferizzazione".

Il paesaggio genera un senso di appartenenza e di identità territoriale che gioca un ruolo essenziale nel definire le relazioni tra percezione e azioni, tra percezione e impatti (McManus et al, 2012). La percezione che la popolazione ha del paesaggio è, quindi, in grado di influenzarne i comportamenti (Rimbert, 1973, Castiglioni, Ferrario, 2005) e di condizionarne le scelte, le azioni, le trasformazioni e gli interventi sul territorio mettendo in evidenza così una relazione ciclica tra i modi in cui il paesaggio è percepito e le modalità con cui le forme del territorio vengono modificate (Turri, 1998; Castiglioni, Ferrario, 2007). La percezione, dunque, rappresenta la chiave di integrazione tra attività antropiche e territorio (Stenseke, 2009), tra fruizione delle risorse naturali e tutela delle stesse, tra sviluppo economico e sostenibilità ambientale.

Sociale

Le tipologie di spese contabilizzate all'interno dell'aggregato qui definito come "Sociale", comprendono molte voci essenziali per il benessere dei cittadini residenti. Nello specifico, si tratta di tutti quegli interventi che riguardano l'amministrazione, il funzionamento e la fornitura delle attività in materia di protezione sociale a favore e tutela dei diritti della famiglia, dei minori (asili nido), degli anziani, dei disabili, dei soggetti a rischio di esclusione sociale.

Si tratta della seconda voce più importante in termini di spesa dopo le funzioni generali di amministrazione e di gestione, che complessivamente ammonta nel 2016 a 7,5 miliardi di euro. Rispetto al 2010, si osserva una riduzione della spesa corrente di oltre 800 milioni di euro.

Tabella 8- Spesa corrente sostenuta per il Sociale

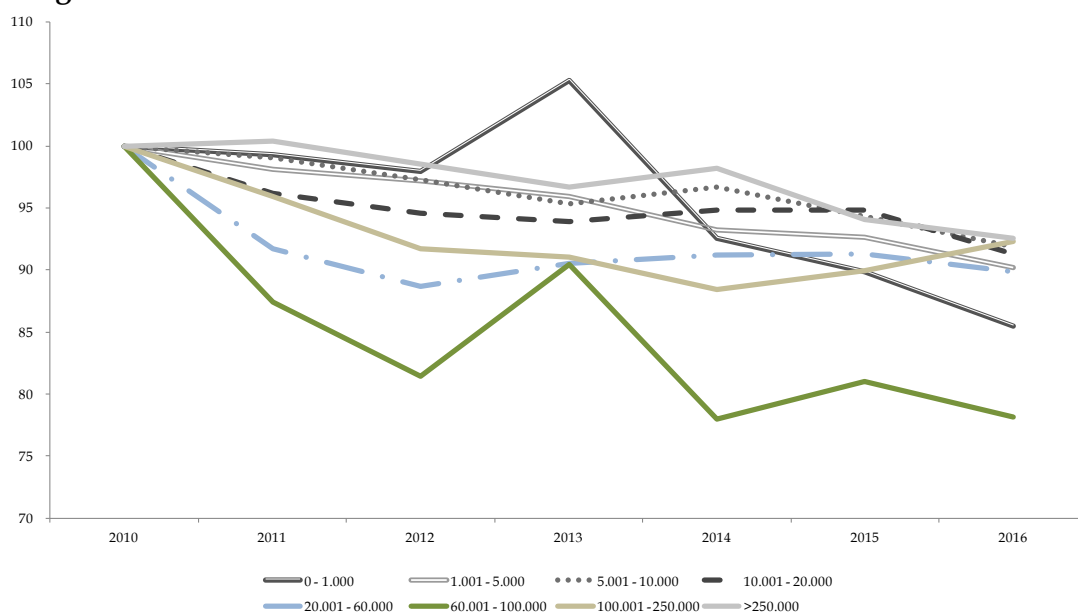
Valori in milioni di euro – anni 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0 - 1.000	99,98	99,24	97,95	105,23	92,52	89,83	85,42
1.001 - 5.000	809,53	794,07	786,96	776,30	754,70	749,71	730,18
5.001 - 10.000	823,73	815,79	801,04	785,34	796,39	776,76	757,01
10.001 - 20.000	1.075,02	1.034,02	1.016,75	1.009,82	1.019,16	1.019,35	981,35
20.001 - 60.000	1.821,97	1.670,99	1.615,71	1.649,24	1.662,32	1.663,35	1.636,53
60.001 - 100.000	790,39	691,01	643,90	714,60	616,43	640,13	617,47
100.001 - 250.000	898,71	861,86	823,85	817,82	794,63	808,18	829,70
>250.000	2.040,37	2.047,40	2.010,32	1.973,15	2.003,65	1.918,54	1.887,98
RSO e Isole	8.359,71	8.014,38	7.796,48	7.831,51	7.739,81	7.665,84	7.525,65

Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

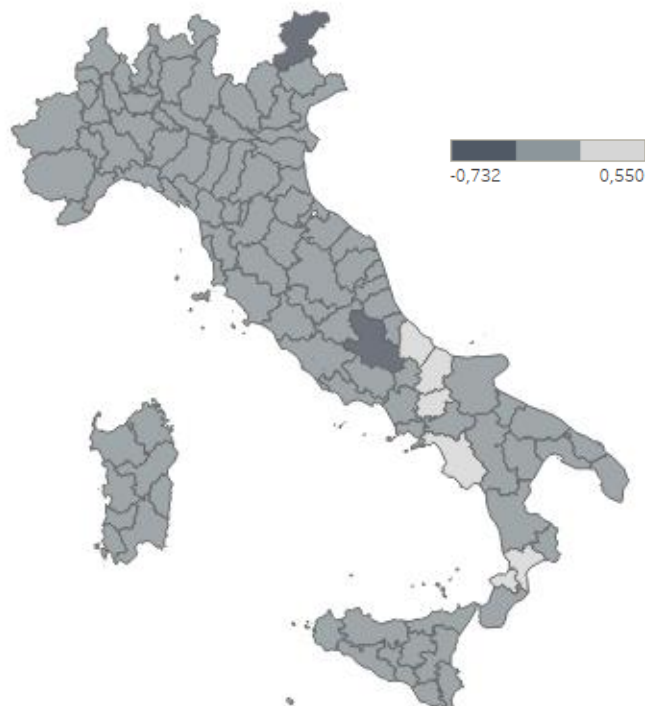
In questo caso, la riduzione più marcata, si riscontra in riferimento alle città di medie dimensioni (tra i 60 mila e i 100 mila abitanti), dove nello specifico, fatto 100 il valore assunto nel 2010, la spesa corrente è pari nel 2016 a 78,12, una riduzione che complessivamente è pari a quasi 180 milioni di euro. Anche per le città di altre dimensioni si osserva un marcato contenimento della spesa corrente, che risulta meno significativo solo nelle medio grandi e grandi città, sebbene anche in questo caso di osservi una riduzione di quasi 8 punti percentuali. La riduzione generalizzata, si osserva anche se si fa riferimento ad un'analisi prettamente territoriale. La figura 28, che mostra le variazioni percentuali 2010 - 2016 della spesa corrente per la sanità e calcolata a livello provinciale, evidenzia una riduzione pressoché generalizzata.

Figura 31 - Dinamica della spesa corrente sostenuta per il Sociale per classi demografiche - Numero indice 2010=100 - anni 2016-2010



Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Figura 32 – Mappa della dinamica della spesa corrente sostenuta per il Sociale
Variazioni percentuali – anni 2016-2010



Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Analizzando alcune informazioni desunte dagli indicatori che l'Istat periodicamente calcola per la costruzione del Bes - Benessere Equo Sostenibile - è possibile trarre qualche considerazione in merito a due servizi molto importanti che i comuni erogano in tema di sanità.

Il primo si riferisce ai servizi integrativi delle scuole, come gli asili nido, le sezioni primavera e i micro asili. La disponibilità di questo tipo di servizi rappresenta un elemento decisivo per favorire l'occupazione e il lavoro delle donne, infatti, la diffusione di una rete di cura per l'infanzia, rappresenta un elemento in grado di stimolare l'incremento dei tassi di partecipazione delle donne nel mercato del lavoro.

Nello specifico, il grafico sottostante mostra il numero di bambini da 0 a 2 anni che hanno usufruito dei tali servizi nelle strutture di titolarità comunale o in strutture private o in convenzione o finanziate dagli enti comunali. La fotografia, effettuata in riferimento agli anni scolastici 2013/2014 e 2003/2004, in quanto gli unici anni disponibili, evidenziano una differenza drastica tra il nord e il sud del paese. Infatti, in regioni come la Calabria, la Campania, la Puglia, la Sicilia (mostrando peraltro un peggioramento rispetto quanto

si osservava nel 2013/2014) la quota di bambini che hanno usufruito di questo tipo di servizi è inferiore 6%, rispetto a valori che quasi si triplicano in territori come l'Emilia - Romagna e la Lombardia.

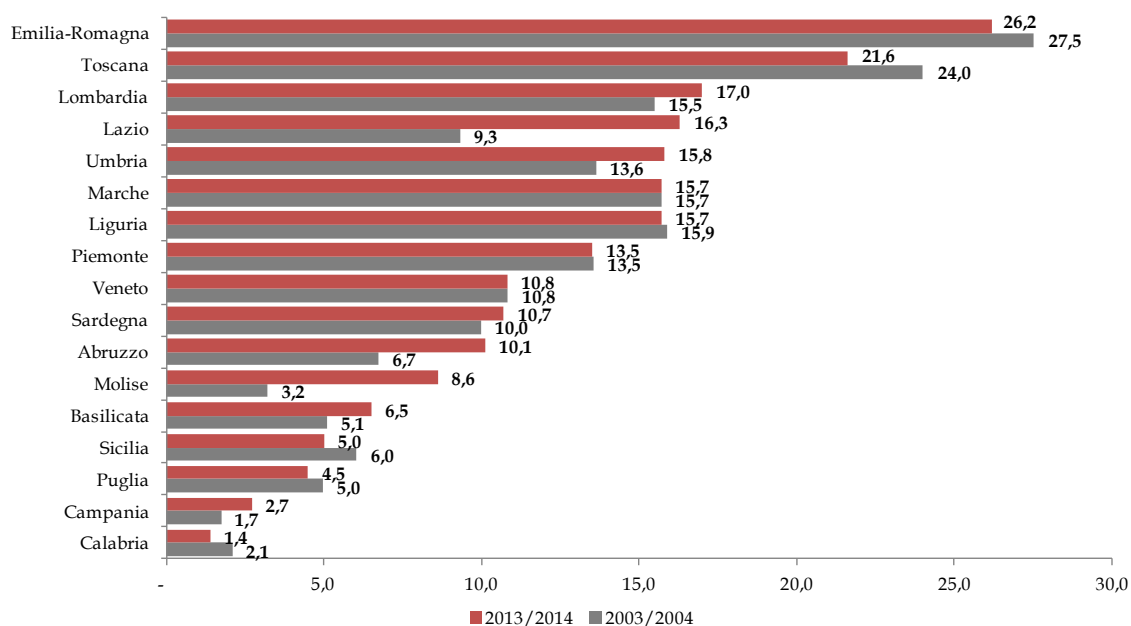
Si tratta di prestazioni classificate come servizi a domanda individuale, ovvero sono attività gestite direttamente dall'ente, poste in essere non per obbligo istituzionale, che vengono utilizzate a richiesta dell'utente e che non sono state dichiarate gratuite per legge.

La differenza che si evidenzia all'interno del territorio italiano, è con ogni probabilità da ascrivere ad diversi fabbisogni che caratterizzano le regioni meridionali. Come è noto, infatti, il tasso di occupazione femminile (43% nel 2016) assume al Mezzogiorno valori nettamente inferiori rispetto alla media nazionale (57% nel 2016).

In questo caso, quindi, la fornitura di servizi pubblici locali, sembra ricalcare le preesistenti disparità tra i territori, perpetuando i divari regionali preesistenti.

Figura 33- Bambini da 0 a 2 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia

Valori percentuali - Anno 2003/2004 - 2013/2014



(a) I "servizi per l'infanzia" fanno riferimento soltanto alle strutture pubbliche di titolarità Comunale o strutture private in convenzione o finanziate dai Comuni. I servizi compresi sono asili nido, sezioni primavera, servizi integrativi per la prima infanzia.

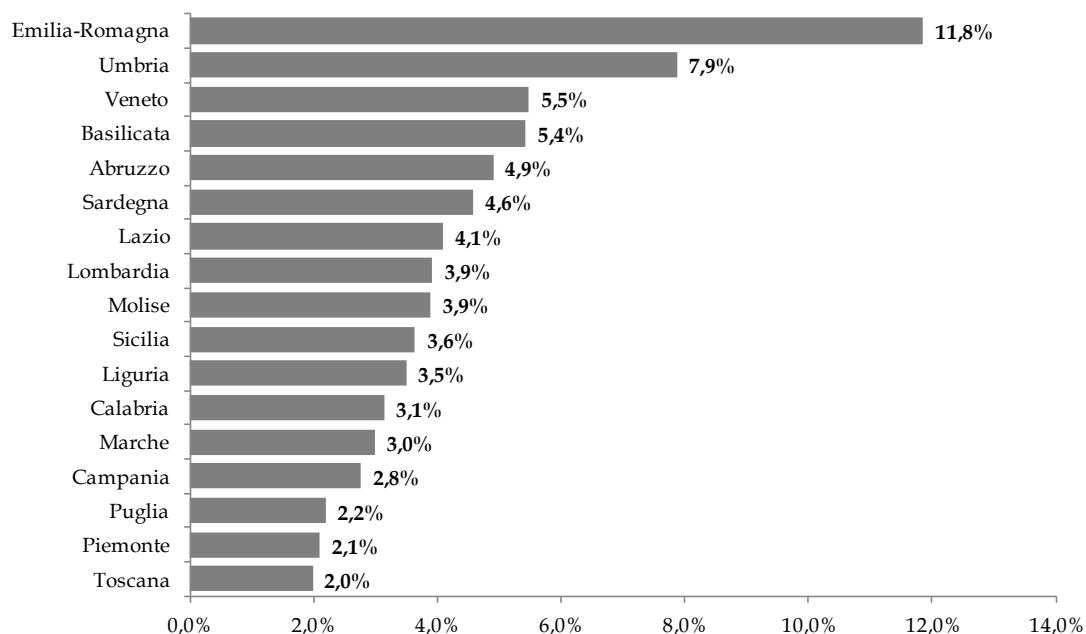
** Fonte: elaborazioni su dati Istat

Un altro servizio erogato dai Comuni e che rientra nella categoria qui esaminata, riguarda gli anziani, e nello specifico, l'erogazione del servizio di assistenza sociale

integrata. Si tratta di una modalità assistenziale prevalentemente sanitaria, effettuata direttamente a casa del paziente. E' un modello di cura alternativo al ricovero ospedaliero, che consente alla persona di rimanere il più possibile nel proprio ambiente abituale di vita, rendendo possibile una più precoce dimissione, e che dovrebbe consentire un miglioramento della qualità di vita del paziente e di tutti i familiari.

Figura 34 - Presa in carico degli anziani per il servizio di assistenza sociale integrata

** - Valori percentuali - anno 2012



** Anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre) (percentuale)

Fonte: elaborazioni su dati Istat (indicatori per le politiche di sviluppo)

L'indicatore assunto a riferimento per un'analisi della dimensione del fenomeno, è estratto dalle statistiche che annualmente l'Istat conduce per l'elaborazione degli indicatori per le politiche di sviluppo.

Nello specifico, il grafico sovrastante, mostra il grado di copertura di questo servizio nelle regioni italiane, rapportando il numero degli anziani trattati in servizio di assistenza sociale integrata rispetto al totale della popolazione -anziana (65 anni e oltre).

Anche in questo caso, la regione che evidenzia la performance migliore in termini relativi rispetto ai valori assunti dagli altri territori, è l'Emilia Romagna dove la quota di anziani trattati in ADI è pari al 12%, nel 2012, ultimo anno disponibile.

Ambiente e territorio

Si tratta di una voce piuttosto rilevante all'interno dei bilanci comunali. In tale categoria confluiscono le spese sostenute per l'amministrazione e il funzionamento delle attività e dei servizi connessi alla tutela dell'ambiente, del territorio, delle risorse naturali e delle biodiversità, della difesa del suolo e dell'inquinamento del suolo, dell'acqua e dell'aria. All'interno di questa categoria, sono stati esclusi i servizi relativi alla gestione dei rifiuti, per via della loro particolare forma di gestione che li rende rigidi ai cambiamenti esogeni.

Nel 2016, l'ammontare di spesa sostenuto dai Comuni per questa tipologia di servizi ammonta a oltre 3 miliardi di euro.

Tabella 9- Spesa corrente sostenuta per l'ambiente e il territorio

Valori in milioni di euro – anni 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0 - 1.000	77,70	82,74	78,50	86,38	68,19	69,40	73,02
1.001 - 5.000	440,47	428,05	435,71	452,35	412,51	412,47	439,27
5.001 - 10.000	353,16	339,61	359,53	356,12	339,61	341,41	343,72
10.001 - 20.000	434,82	423,89	457,37	466,48	443,92	441,99	436,27
20.001 - 60.000	679,10	666,00	661,76	664,19	648,02	650,93	666,45
60.001 - 100.000	308,07	292,93	298,71	298,13	274,07	299,43	267,02
100.001 - 250.000	339,03	338,01	324,96	307,69	303,26	271,99	238,29
>250.000	663,22	664,51	698,76	631,08	639,71	613,86	581,70
RSO e Isole	3.295,58	3.235,73	3.315,29	3.262,41	3.129,27	3.101,47	3.045,74

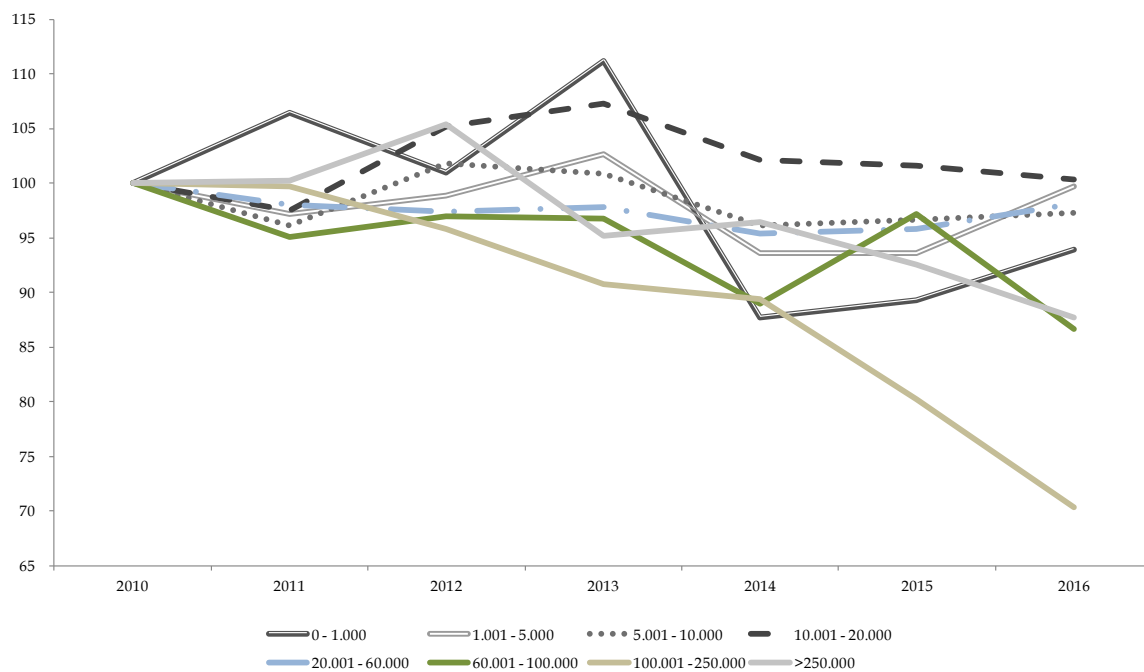
Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

La dinamica è, rispetto alle altre voci, sostanzialmente stabile, ad eccezione delle città medio grandi per le quali si osserva una forte riduzione. In questo caso specifico, fatto 100 il valore assunto dalla spesa corrente nel 2010, il numero indice è pari al 70,29. La riduzione del 30% corrispondente ad un contenimento della spesa di oltre 100 milioni di euro.

Dal punto di vista territoriale, la riduzione esclude tre regioni, per le quali si registra un incremento della spesa corrente complessivamente impegnata al finanziamento della gestione dell'ambiente e del territorio: Basilicata, Calabria e Sicilia.

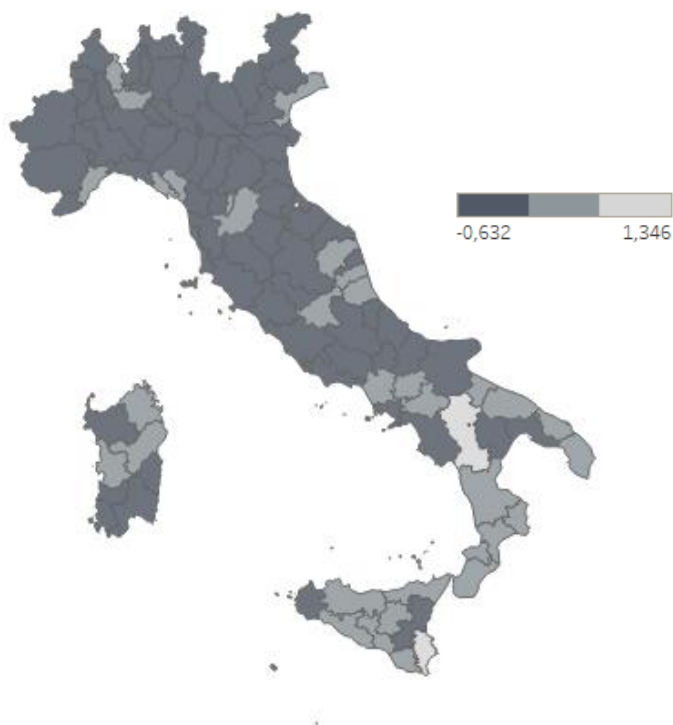
Dal punto di vista provinciale, infatti, come si evidenzia dalla mappa elaborata a tale scopo, emerge come la riduzione abbia interessato soprattutto la parte settentrionale e centrale del paese.

Figura 35 - Dinamica della spesa corrente sostenuta per l'ambiente e il territorio per classi demografiche - Numero indice 2010=100 - anni 2016-2010



Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Figura 36 - Mappa della dinamica della spesa corrente sostenuta per l'ambiente e il territorio - Variazioni percentuali - anni 2016-2010



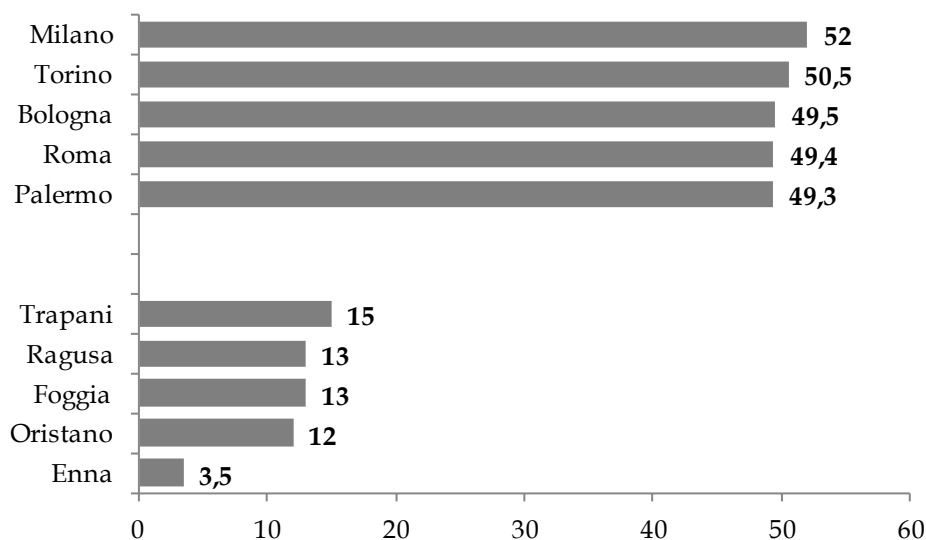
Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Un'importante fonte di informazioni che consente di effettuare un confronto con le tendenze appena esaminate, è rappresentata dal lavoro effettuato da Lega Ambiente che nell'ambito del lavoro Ecosistema Urbano 2016, procede ad una valutazione delle qualità della vita nelle città italiane, costruendo un indicatore composito sulla base dell'analisi di cinque principali componenti (aria, acqua, rifiuti, mobilità ed energia).

Gli indicatori utilizzati rappresentano una valida fonte informativa di confronto sia per la tematica relativa all'ambiente e al territorio, sia per quanto riguarda la gestione della viabilità e i trasporti. Nello specifico, per tale tematica saranno presi in considerazione gli indicatori utilizzati per l'analisi delle componenti dell'acqua e dell'aria.

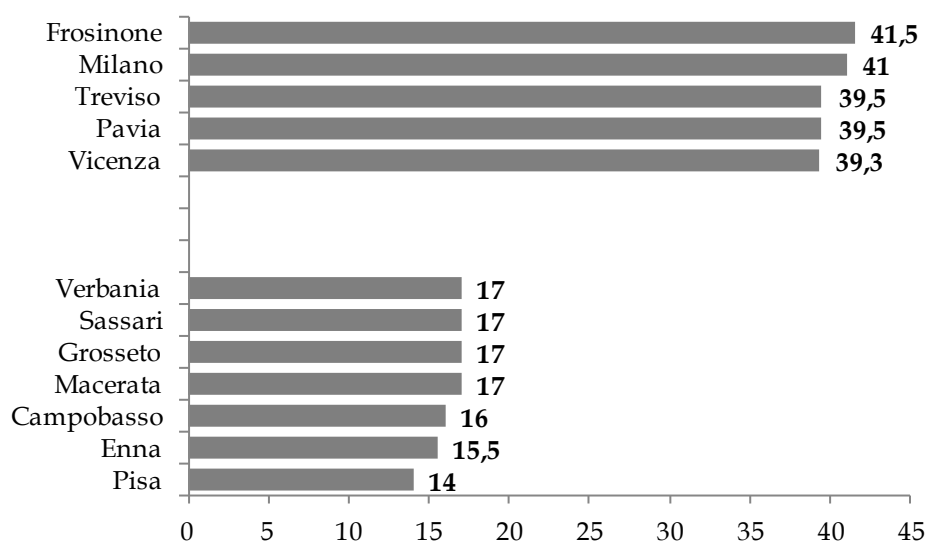
Per quel che riguarda la qualità dell'aria, è evidente come i valori peggiori si ritrovino nelle realtà territoriali, caratterizzate da realtà urbane maggiormente inclini all'inquinamento ambientale. Questo appare particolarmente vero in riferimento alla presenza di biossido di azoto, ovvero il principale agente che si forma nei processi di combustione tipici del traffico. Tuttavia, tra le città che presentano i valori inferiori si ritrovano tre città siciliane, con ogni probabilità grazie al significativo incremento delle risorse destinate a tale scopo dalla regione.

Figura 37 - Qualità dell'aria: Biossido di Azoto-NO₂ (µg/mc) - Media dei valori medi annuali registrati dalle centraline urbane di traffico e fondo - prime cinque e ultime cinque città - anno 2015



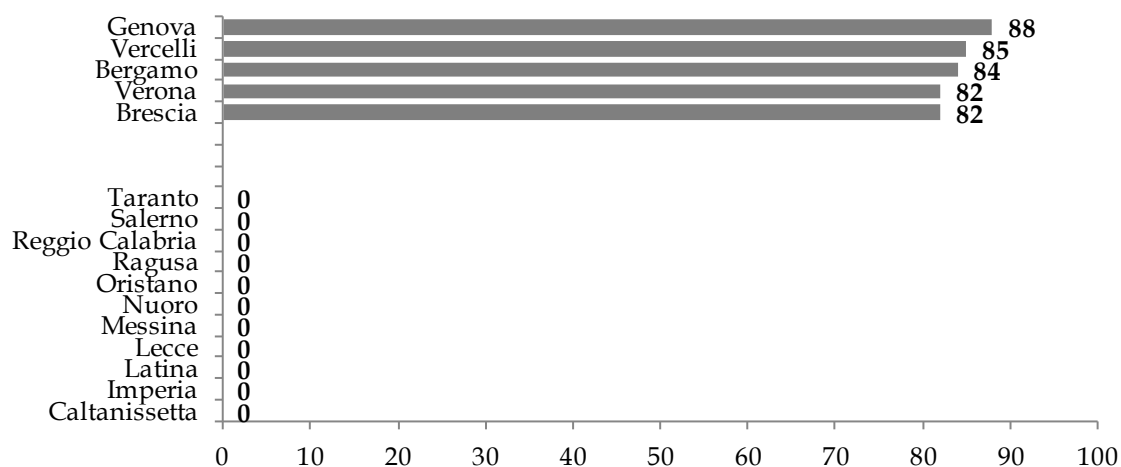
Fonte: elaborazioni su dati EcoSistema Urbano 2016

Figura 38 - Qualità dell'aria: PM10 ($\mu\text{g}/\text{mc}$) - Media valori medi annuali registrati da centraline urbane di traffico e fondo- prime cinque e ultime cinque città - anno 2015



Fonte: elaborazioni su dati EcoSistema Urbano 2016

Figura 39 - Qualità dell'aria: Ozono - Media del n° giorni di superamento della media mobile sulle 8 ore di $120 \mu\text{g}/\text{mc}$ registrati dalle centraline urbane, suburbane e rurali - prime cinque e ultime cinque città - anno 2015



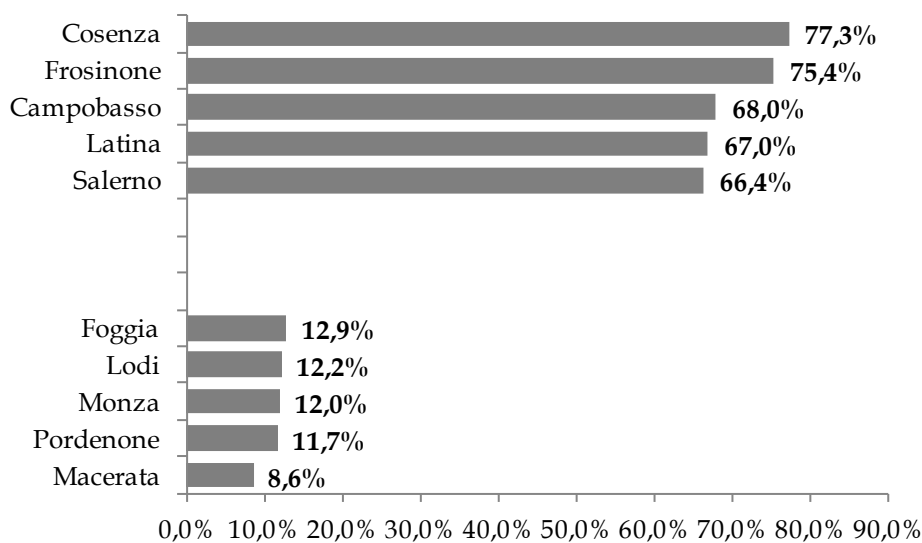
Fonte: elaborazioni su dati EcoSistema Urbano 2016

Tra i servizi comunali offerti in tal senso, posto di rilievo è assunto dalla fornitura di acqua. Le statistiche offerte dall'Istat presentano in questo ambito importanti informazioni relative al grado di dispersione in rete, ovvero la differenza tra l'acqua immessa in rete e quella consumata per usi civili, industriali e agricoli. Maggiore è la

differenza, minore sarà il grado di efficienza dell'amministrazione territoriale nella fornitura del servizio pubblico.

Le performance peggiori, in questo caso si ritrovano in riferimento ad una città calabra, Cosenza, nonostante l'incremento di risorse destinate a tale categoria dal complesso regionale, e in ben due città Laziali, Frosinone e Latina.

Figura 40 - Dispersione della rete - Differenza tra l'acqua immessa e l'acqua consumata per usi civili, industriali e agricoli - valori percentuali delle prime e ultime cinque città - anno 2015



Fonte: elaborazioni su dati EcoSistema Urbano 2016

Viabilità e trasporti

In questa categoria, oltre alle spese per il trasporto pubblico che sono state escluse dall'analisi come precedentemente descritto, rientrano tutte quelle tipologie di impegni che riguardano l'amministrazione delle attività e servizi connessi al funzionamento, utilizzo, costruzione e manutenzione dei sistemi e delle infrastrutture per il trasporto ferroviario, del trasporto per vie di acqua, la viabilità e le infrastrutture stradali.

Le spese imputate all'interno di tale tipologia dalle regioni a Statuto Ordinario e dalle Isole ammontano a circa 3 miliardi di euro. Rispetto al 2010, l'aggregato risulta pressoché stabile.

Tabella 10- Spesa corrente sostenuta per la viabilità e i trasporti

Valori in milioni di euro – anni 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0 - 1.000	119,61	118,46	128,10	141,78	128,89	122,89	103,79
1.001 - 5.000	605,03	613,23	668,39	702,79	663,64	639,59	533,70
5.001 - 10.000	402,15	404,13	439,99	449,97	442,56	433,96	372,63
10.001 - 20.000	414,60	414,29	451,61	461,15	459,16	452,15	391,88
20.001 - 60.000	549,85	549,38	592,38	605,79	599,99	593,10	519,86
60.001 - 100.000	183,69	189,64	206,36	210,69	210,34	204,39	182,20
100.001 - 250.000	233,76	225,81	239,25	258,61	257,09	246,93	217,30
>250.000	490,02	477,02	543,06	567,76	544,82	589,45	624,92
RSO e Isole	2.998,70	2.991,96	3.269,14	3.398,53	3.306,49	3.282,46	2.946,28

Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

L'analisi della dinamica per classi demografiche mostra, come la stabilità che complessivamente si osserva, sia sostanzialmente da ascrivere alla tendenza di incremento osservata in relazione alle 12 grandi città presenti nel panorama nazionale. In effetti, fatto 100 l'aggregato di spesa corrente complessivamente sostenuto dalle città con più di 250 mila abitanti, il numero indice nel 2016, assume un valore pari a 127,3. In termini assoluti si tratta di un incremento di 135 milioni di euro.

Dal punto vista territoriale, a livello provinciale, così come quella rappresentata dalla mappa proposta, evidenzia un comportamento piuttosto eterogeneo, non consentendo di tracciare alcun trend di condotta.

Se, tali dati si osservano in termini di aggregato regionale, invece, si osservano, rispetto alle precedenti tipologie di spesa esaminate, più aggregati regionali che presentano un andamento positivo di spesa corrente. Nello specifico, si fa riferimento alla Liguria, alla Campania, alla Lombardia, alla Calabria, alla Toscana, al Molise e al Veneto.

Al contrario, le riduzioni più marcate si osservano in riferimento alla Sicilia, all'Umbria, al Lazio e alla Basilicata.

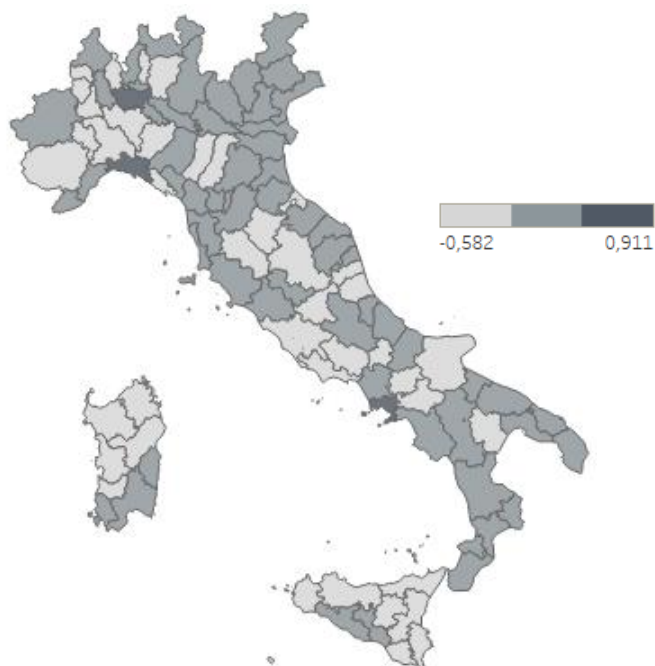
Figura 41 - Dinamica della spesa corrente sostenuta per la viabilità e i trasporti

Numero indice 2010=100 - anni 2010-2016



Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Figura 42 - Mappa della dinamica della spesa corrente sostenuta per la viabilità e i trasporti - Variazioni percentuali - anni 2016-2010



Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

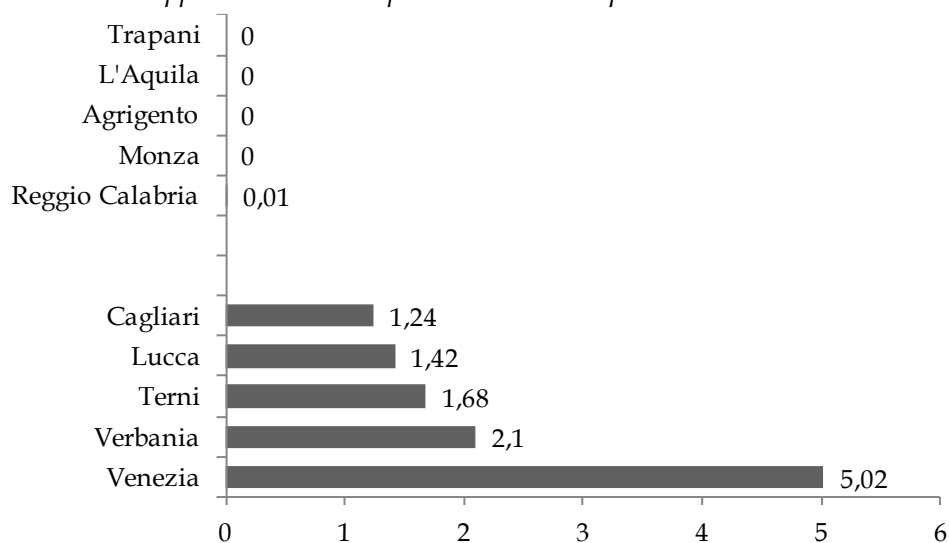
L'analisi dei dati di fonte Legambiente, relativi all'estensione delle isole pedonali e alle piste ciclabili, può consentire di effettuare una lettura più congrua dell'andamento della spesa corrente destinato ai trasporti appena delineato.

L'isola pedonale rientra tra le strategie che gli amministratori possono adottare per migliorare la mobilità urbana. Se ben progettata e ben inserita, infatti, l'isola pedonale ha dimostrato di produrre effetti positivi nell'immediato e sul lungo periodo: da subito una riduzione dei livelli di smog e rumore accompagnato da una crescita del numero di utenti del trasporto pubblico e poi una miglior tutela di monumenti e patrimonio storico-artistico, una valorizzazione turistica, un generale aumento della vivibilità cittadina.

Tra le città che presentano la più grande estensione di isole pedonali, ovvero di quell'area urbana all'interno della quale è vietata la circolazione di qualsiasi tipologia di mezzo sia pubblico sia privato, si ritrova, ovviamente Venezia, che data la sua particolare conformazione urbanistica, destina tutto il centro storico ad una grande isola pedonale. Oltre il capoluogo veneto, si ritrovano tra le prime città per metri quadri per abitante, Verbania, Terni, Lucca e Cagliari.

Tra i comuni, invece, che non presentano alcuna superficie urbana destinata a tale scopo, si ritrovano ben due città siciliane, Trapani e Agrigento. Una situazione peraltro, destinata a peggiorare data la significativa riduzione di spesa corrente destinata dalla regione Sicilia verso tali tematiche.

Figura 43 - Isole pedonali - estensione procapite della superficie stradale pedonalizzata - Mq per abitante delle prime e ultime cinque città - Anno 2015



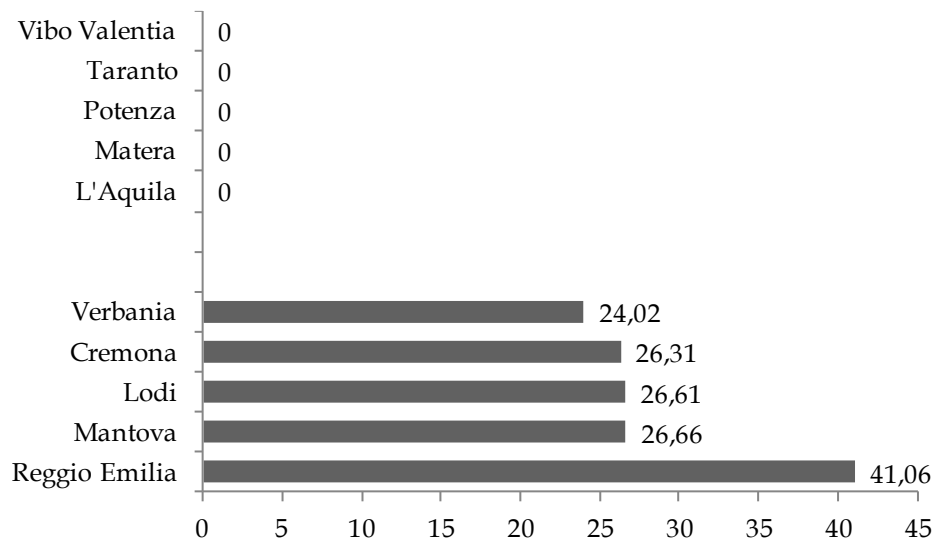
Fonte: elaborazioni su dati EcoSistema Urbano 2016

Un altro importante indicatore è rappresentato dall'estensione delle piste ciclabili. La gestione della mobilità in ambito urbano è ormai d'importanza strategica, in considerazione del fatto che nelle aree urbane avviene la maggior parte degli spostamenti e che sempre nelle città risultano più evidenti i fenomeni di congestione, inquinamento derivante dalle diverse fonti e incidentalità stradale, con pesanti ricadute in termini di costi sociali. E' necessario, pertanto, calibrare le politiche di intervento tenendo presente la funzione e l'uso di tutte le componenti del sistema: le strade e le loro diverse categorie, il trasporto pubblico su ferro e su gomma, i parcheggi pubblici e privati su strada ed in struttura.

Interessante notare come in questo caso, tra le ultime cinque città per valori inferiori in termini di estensione delle piste ciclabili, si ritrovino tutte città del Mezzogiorno che, nello specifico, presentano valori pari a zero.

Anteticamente, la maggiore estensione di piste ciclabili, si ritrova in tutte città settentrionali. Nello specifico, la città che presenta il maggior numero di mq per abitante è Reggio Emilia con 42 mq ogni 1000 abitanti di piste ciclabili.

Figura 44 - Piste ciclabili- estensione procapite della superficie stradale pedonalizzata
- Mq ogni 100 abitanti - Anno 2015



Fonte: elaborazioni su dati EcoSistema Urbano 2016

L'andamento delle spese in conto capitale

Le spese in conto capitale rappresentano tutte quelle spese che l'ente sostiene per l'acquisto di immobili o per la realizzazione di infrastrutture di lungo periodo sul territorio comunale.

L'andamento degli investimenti da parte del comparto comunale ha registrato un forte contenimento durante questi anni, considerando come i 10 miliardi di spesa in conto capitale impegnati nel 2016, derivino da una erosione di quasi 5 miliardi, dal 2010 al 2016.

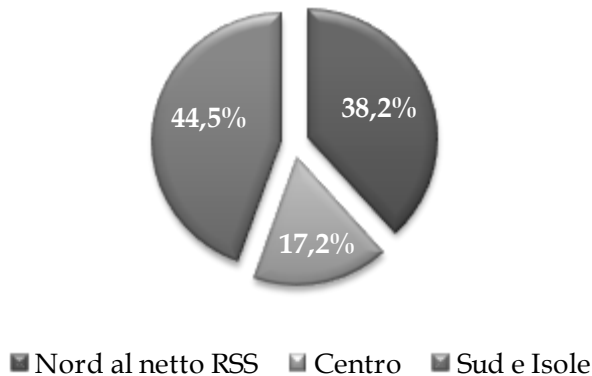
Tabella 11 – Spese in conto capitale delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole

Valori in milioni di euro – anno 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nord al netto RSS	6.249,25	5.284,13	3.814,67	3.755,36	3.755,22	3.809,27	3.868,76
Centro	2.993,25	2.672,00	2.984,54	1.778,83	1.567,72	1.916,91	1.741,24
Sud e Isole	5.901,16	4.888,64	4.334,84	6.019,11	6.037,09	7.207,34	4.505,96
RSO e Isole	15.143,66	12.844,78	11.134,05	11.553,30	11.360,03	12.933,52	10.115,96

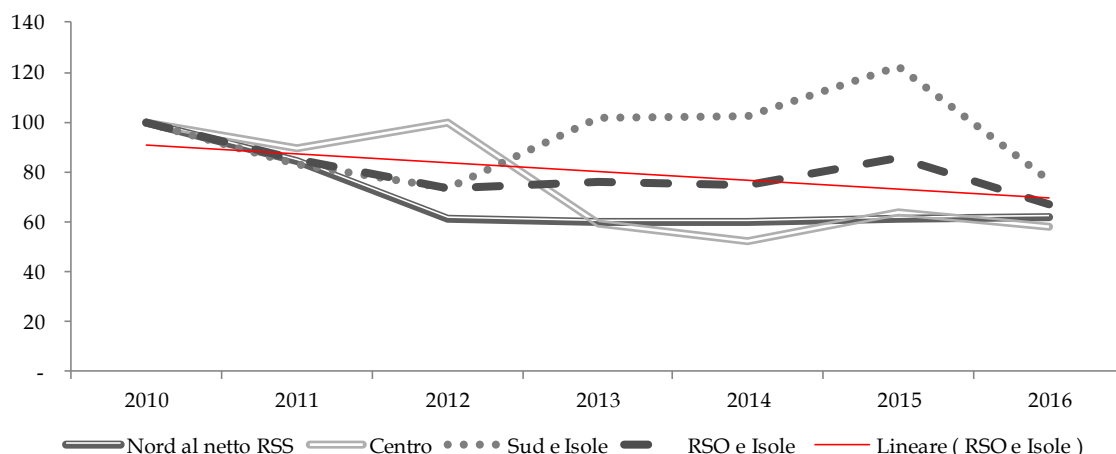
Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Figura 45 – Peso dei territori nella produzione di spesa in conto capitale delle regioni a Statuto Ordinario e delle Isole- Valori percentuali – anni 2010-2016



Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Figura 46 - Dinamica delle spese in conto capitale delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole - Numero indice 2010=100 anni 2010-2016



Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Al contrario di quanto evidenziato per l'andamento delle spese correnti, le spese in conto capitale, evidenziano un andamento maggiormente sostenuto al Sud. Questo andamento è da ascrivere ad un risultato di rendicontazione contabile derivante dalla chiusura dei fondi comunitari che ha interessato particolarmente il mezzogiorno.

Analogamente a quanto sperimentato con le spese correnti, la riduzione delle spese in conto capitale è avvenuta con particolare intensità nelle grandi città (oltre 250 mila abitanti), come visibile dal grafico sottostante.

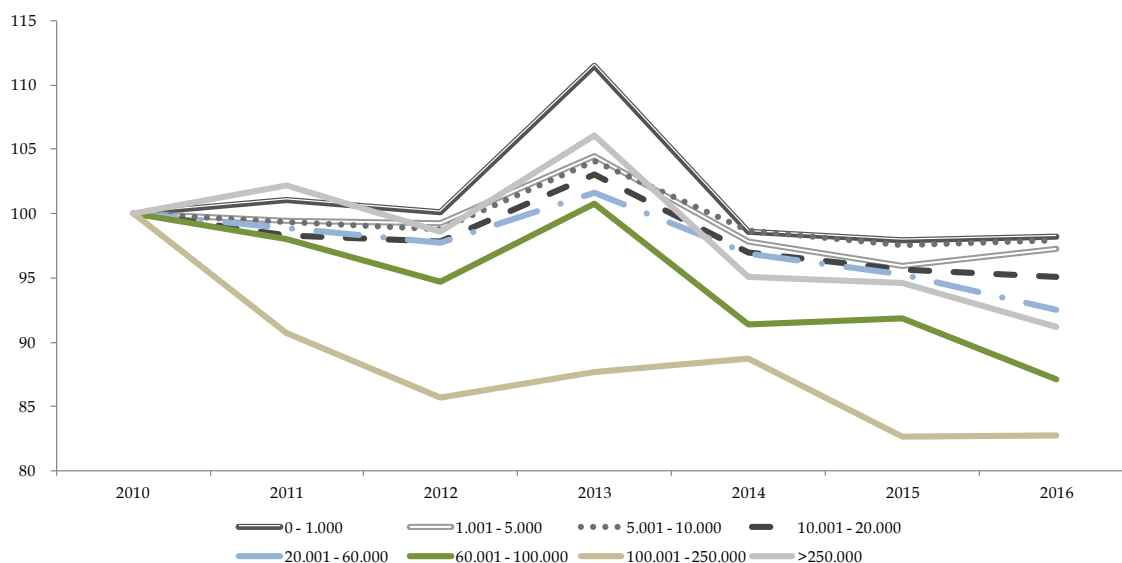
Tabella 12 - Spese in conto capitale per classi demografiche

Valori in milioni di euro - anno 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0 - 1.000	862,83	770,92	690,29	857,06	729,91	843,96	640,36
1.001 - 5.000	3.532,81	2.918,43	2.388,75	2.388,31	2.714,52	2.897,93	2.202,95
5.001 - 10.000	1.718,56	1.294,02	1.182,48	1.267,90	1.283,80	1.423,90	1.254,72
10.001 - 20.000	1.824,22	1.438,19	1.152,14	1.200,68	1.227,68	1.382,44	1.295,88
20.001 - 60.000	2.371,94	1.913,97	1.684,97	1.490,19	1.444,66	2.081,18	1.533,09
60.001 - 100.000	1.004,09	811,50	762,31	1.620,26	1.299,57	1.763,56	1.083,75
100.001 - 250.000	930,71	700,99	675,08	735,22	575,04	758,78	618,12
>250.000	2.898,50	2.996,76	2.598,04	1.993,69	2.084,86	1.781,77	1.487,10
RSO e Isole	15.143,66	12.844,78	11.134,05	11.553,30	11.360,03	12.933,52	10.115,96

Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

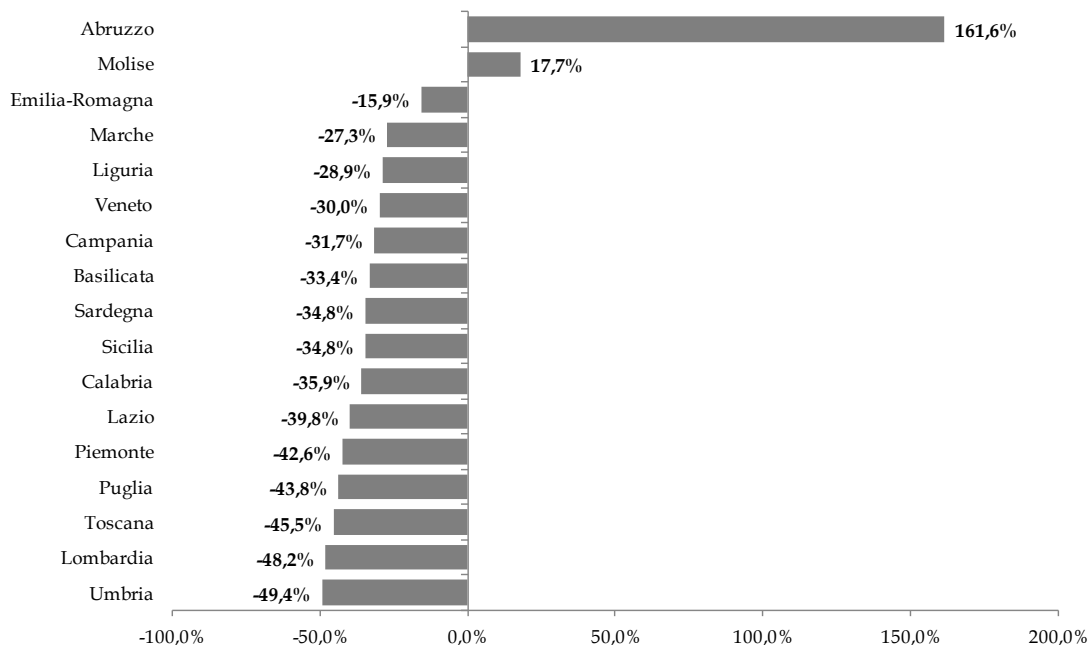
Figura 47 - Dinamica delle spese in conto capitale per classi demografiche delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole - Numero indice 2010=100 - anno 2010-2016



Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

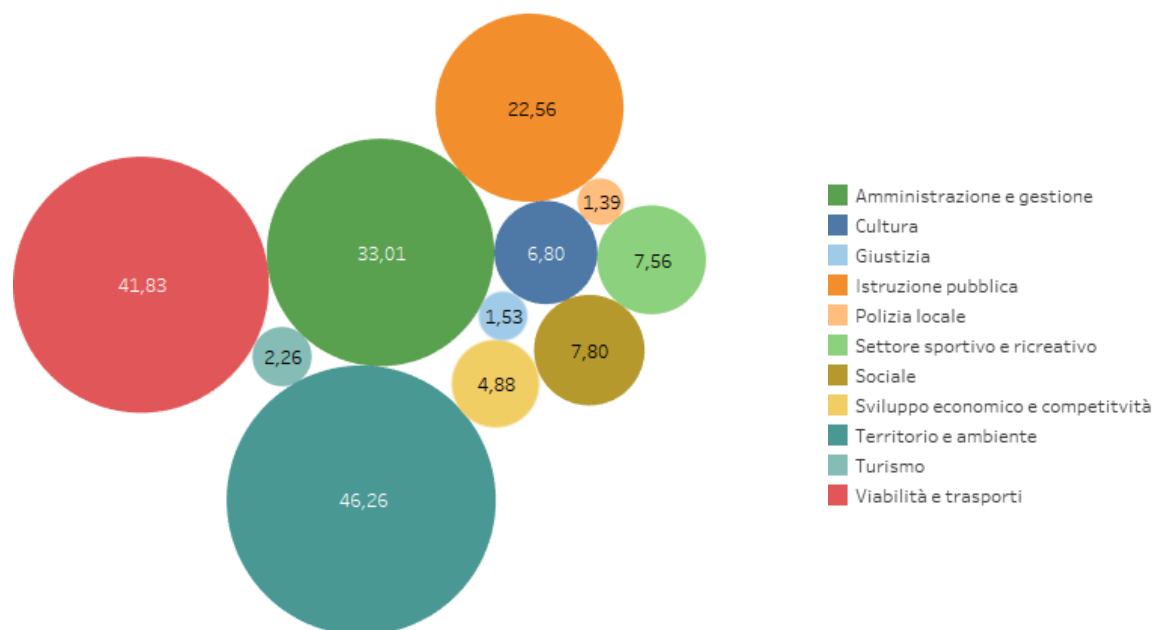
Dal punto di vista regionale, le uniche dinamiche positive sono rinvenibili in riferimento alle regioni dell'Abruzzo e del Molise, interessate, nel corso di questi anni, dagli straordinari eventi di ricostruzione post sismica.

Figura 48 - Dinamica delle spese in conto capitale delle regioni a Statuto Ordinario e delle Isole - Valori percentuali - anni 2016-2010



Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Figura 49- I principale aggregati della spesa in conto capitale delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole - Valori procapite – Anno 2016



Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

L'andamento delle entrate

Le entrate rappresentano tutte quelle risorse di cui l'ente comunale si avvale per il finanziamento delle spese di gestione dei servizi che eroga e per gli investimenti di lungo periodo che intende realizzare. Le entrate dei Comuni, sostanzialmente si suddividono in entrate correnti e entrate in conto capitale.

Nelle entrate correnti, utilizzate per il finanziamento delle spese di gestione ordinaria e per l'erogazione dei servizi pubblici, sono ricomprese le entrate tributarie, ovvero quelle che l'ente percepisce in virtù dell'imposizione dei tributi (imposte e tasse) e che sostanzialmente definiscono l'autonomia finanziaria di un ente, le entrate extratributarie (proventi), ovvero quelle che riguardano le risorse acquisite non direttamente tramite la riscossione dei tributi ma tramite ad esempio l'affitto di beni comunali a soggetti terzi, e le entrate da trasferimenti che l'ente riceve dallo Stato, dalla Regione o dalle Provincie o da altri enti pubblici.

Le entrate tributarie complessivamente introitate dai Comuni delle regioni a Statuto Ordinario e delle Isole nel 2016, ammontano complessivamente a 37,5 miliardi. Rispetto al 2010, dove tale aggregato era pari a 21,5 miliardi di euro, si osserva un incremento del 50%, dovuto ai significativi cambiamenti che hanno interessato il sistema tributario (si veda ad esempio il passaggio dall'ICI all'IMU, e l'introduzione di nuovi tributi come la TASI) e che hanno, di fatto comportato, un processo di fiscalizzazione dei trasferimenti storicamente attribuiti ai Comuni.

Rispetto al 2015, si osserva una riduzione complessivamente pari al -9%, che corrisponde a circa 1,5 miliardi di euro in meno. Tale contenimento, in un regime di blocco degli aumenti tributari che sostanzialmente lascia invariato l'aggregato tra il 2015 e il 2016, è da ascrivere al combinato disposto di due fenomeni. Da una parte, alle riduzioni determinate dalle agevolazioni previste dalla Legge di Stabilità 2015 che hanno interessato alcune fattispecie imponibili⁸ e che sono state ristorate dallo Stato ai Comuni nell'ambito del Fondo di Solidarietà Comunale e dall'altro, ad una riduzione della quota di IMU⁹ che i Comuni devono utilizzare per l'alimentazione del FSC e che di fatto comporta una maggiore iscrizione di tale posta in bilancio.

⁸ Le fattispecie

⁹ A partire dal 2016, la quota di IMU calcolata ad aliquota base che i Comuni devono

Tabella 11 – Le entrate tributarie dei Comuni delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole

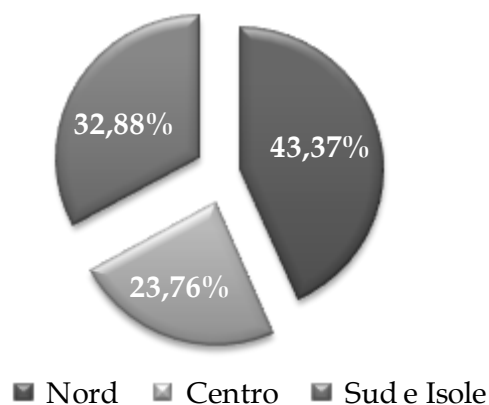
Valori in milioni di euro – anni 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nord	9.825,19	14.576,95	15.901,75	14.774,73	16.701,62	16.359,97	16.270,70
Centro	4.480,05	7.876,31	9.092,13	7.823,12	9.175,44	9.080,79	8.913,00
Sud e Isole	6.935,27	10.169,78	11.200,17	11.703,62	12.674,92	12.730,54	12.334,08
RSO e Isole	21.240,52	32.623,05	36.194,05	34.301,47	38.551,98	38.171,29	37.517,78

Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Figura 50 – Il peso dei territori nell'accertamento delle entrate tributarie

Valori percentuali – anno 2016



Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Le entrate extratributarie, ammontano complessivamente a 12 miliardi di euro e registrano un incremento rispetto al 2010 del 23%. Rispetto al 2015, invece, si evidenzia un andamento di sostanziale stabilità.

Tabella 12 – Le entrate extra-tributarie dei Comuni delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole - Valori in milioni di euro – anni 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nord	5.902,33	6.145,57	6.714,87	6.158,11	5.916,10	6.644,79	6.542,31
Centro	2.661,38	2.853,98	2.842,51	3.608,46	2.962,59	3.253,60	3.097,23
Sud e Isole	2.478,85	2.603,94	2.676,77	2.482,49	2.522,08	3.002,08	2.979,01
RSO e Isole	11.042,57	11.603,50	12.234,15	12.249,06	11.400,78	12.900,47	12.618,54

Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Al contrario, l'andamento dei trasferimenti correnti effettuati da parte dello Stato ai Comuni si riduce significativamente nel 2016, registrando una riduzione complessivamente pari quasi al 40% e che interessa omogeneamente tutti i territori di riferimento.

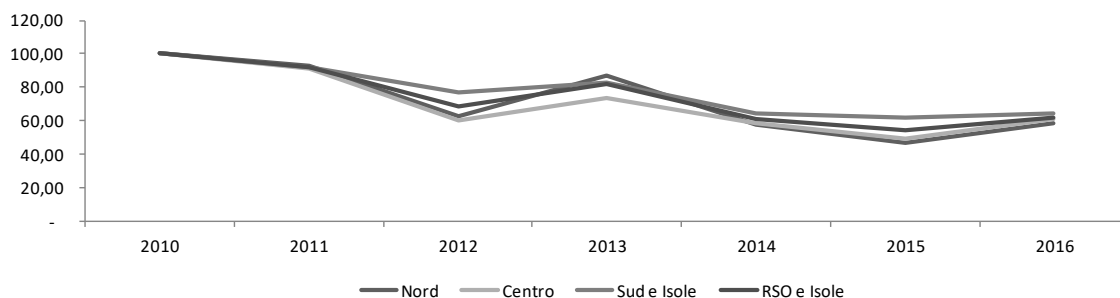
Ciò significa, che l'andamento delle entrate correnti prima delineato, non riesce a compensare la significativa riduzione delle risorse registrata nel comparto.

Tabella 13 - I trasferimenti correnti dei Comuni delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole - Valori in milioni di euro - anni 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nord	7.840,48	7.307,81	4.899,89	6.850,52	4.529,51	3.681,01	4.574,41
Centro	4.849,21	4.402,09	2.919,10	3.571,65	2.817,57	2.392,13	2.947,13
Sud e Isole	9.881,67	9.089,37	7.578,24	8.143,38	6.375,50	6.131,15	6.382,55
RSO e Isole	22.571,36	20.799,27	15.397,24	18.565,55	13.722,57	12.204,29	13.904,08

Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

Figura 51 - Dinamica dei trasferimenti correnti dei Comuni delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole - Numero indice 2010=100 anni 2016-2010



Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

A ciò si aggiunga come l'andamento delle entrate in conto capitale, registra tra il 2010 e il 2016 una riduzione complessivamente pari al -31,7%. Questo tipo di entrate finanzia invece, la spesa per infrastrutture e per l'acquisto di beni immobili, e per tutti i progetti di lungo termine che il comune intende realizzare nel suo territorio. L'andamento di questo lato delle entrate è più soggetto a variazioni che dipendono dalle scelte politiche della giunta comunale. Una parte sostanziale è rappresentata anche dalle entrate per mutui e prestiti che vengono spesso richiesti in caso di progetti di lungo termine.

La flessione registrata risulta determinata dall'effetto provocato dalla crisi economica, ma anche dalla progressiva ritirata dello Stato nella contribuzione degli investimenti locali. Infatti, da tale dinamica, occorre non considerare l'aumento registrato nel 2015, dovuto ad un fenomeno contabile di chiusura della rendicontazione circa l'impiego dei fondi strutturali comunitari (2007-2013) che ha determinato un aumento di risorse soprattutto tra i comuni meridionali (Ifel, 2017).

Tabella 14- Le entrate in conto capitale Comuni delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Isole - Valori in milioni di euro - anni 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nord	4.602,78	4.932,10	3.462,35	2.946,18	2.907,03	3.036,78	2.518,87
Centro	2.508,56	1.917,45	2.512,29	1.634,02	1.360,98	1.665,68	1.310,34
Sud e Isole	4.780,70	4.134,88	4.022,96	5.357,64	5.374,33	6.352,30	4.006,93
RSO e Isole	11.892,04	10.984,44	9.997,60	9.937,84	9.642,34	11.054,77	7.836,13

Fonte: elaborazioni su dati CCC Ministero dell'Interno

8. I risultati

La costruzione di un modello di *regression discontinuity design* richiede la presenza, all'interno dei dati da sottoporre ad analisi, di una variabile, discreta o continua, che possa consentire di suddividere il campione in due gruppi: tra chi è sottoposto ad un determinato trattamento e chi invece non lo ha subito. In altre parole, i disegni di regressione discontinua rientrano nella categoria degli esperimenti naturali, in quanto sfruttano una circostanza fortuita, come in questo caso una regola istituzionale, per approssimare la randomizzazione (DiNardo, 2008).

Nell'ambito del presente lavoro di ricerca, il trattamento è, come detto, rappresentato dalla riduzione di risorse imposte al comparto comunale da parte del governo centrale, nel corso dell'ultimo quinquennio trascorso. L'obiettivo di comprendere che tipo di reazione gli enti locali abbiano adottato in risposta a tali cambiamenti, è reso possibile dal fatto che tutti i comuni con popolazione inferiore ai 5mila abitanti, sono stati di fatto esclusi dall'applicazione del taglio determinato dal DL 78 del 2010 che ha complessivamente sottratto risorse al sistema per 2,5 miliardi di euro.

Propedeutico alla costruzione del modello, è dunque la preparazione delle variabili di riferimento. La prima di queste è rappresentata dalla popolazione che costituisce la *running variable*, ovvero quella variabile che consente di determinare il *cut off*, sulla base è possibile suddividere il campione nei due sottogruppi da analizzare. Ciò che è necessario elaborare, è infatti uno scenario in base al quale risulti possibile quantificare, o perlomeno individuare, l'effetto di una determinata politica, e quindi la differenza tra ciò che è successo e ciò che sarebbe successo in sua assenza. Si tratta di un esercizio teorico che è necessario rendere il più possibile verosimile, procedendo all'elaborazione di una ragionevole e credibile stima dell'effetto "ricostruendo" la situazione controfattuale con dati osservabili e in grado di approssimare ciò che sarebbe accaduto ai soggetti esposti alla politica nel caso in cui non lo fossero stati. La situazione controfattuale è il fulcro della valutazione degli effetti e implica l'utilizzo dei dati a disposizione per ricreare "qualcosa che non esiste per definizione".

Nel presente lavoro, occorre inoltre tener presente che la discontinuità si applica anche in termini temporali, considerato che come detto, l'esclusione dalla riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato nei confronti dei comuni con popolazione inferiore ai cinque mila abitanti, è avvenuta solo a partire dal 2011, evidenziando una discontinuità

longitudinale all'interno del panel di riferimento che parte dal 2010. E' in virtù di tale caratteristica, che è stato necessario utilizzare le tecniche proprie della difference in discontinuities (Grembi, 2012), visto che quelle più generali dei disegni di regressione discontinuità implicano unicamente la presenza di una discontinuità applicabile in termini verticali, e quindi in termini di osservazioni che possono essere suddivise sulla base di un valore soglia.

Nello specifico, la suddivisione della popolazione è stata effettuata sulla base della seguente regola:

$$D_{it} = \begin{cases} 1, & \text{se } P_i \leq P_c, \quad t > T_0 \\ 0, & \text{altrimenti} \end{cases}$$

In altre parole, un comune si considera sottoposto al trattamento se la popolazione residente è inferiore ai cinque mila abitanti e solo se l'anno di riferimento è superiore al 2010. Il tentativo è cioè quello di misurare l'effetto del trattamento mediante una doppia differenza, una nel tempo (pre e post intervento) e una tra soggetti (destinatari e non destinatari).

Tuttavia, nulla garantisce che non sussistano differenze nella composizione dei due diversi campioni statistici, ovvero che esista un errore di selezione significativo tale da rendere i due gruppi non direttamente confrontabili. Questa distorsione può essere corretta se è possibile ottenere dati sulla variabile risultato per entrambi i gruppi in almeno due periodi, in questo caso infatti il periodo temporale preso a riferimento è quinquennale (2010 - 2016). Sottraendo la differenza tra i due gruppi misurata in un periodo precedente si elimina la parte di distorsione legata alle differenti caratteristiche tra i due gruppi che non si modificano nel tempo, isolando così l'effetto differenziale direttamente imputabile al trattamento. Se ciò che differenzia destinatari e non destinatari non cambia nel tempo, il metodo della differenza nelle differenze elimina la distorsione da selezione e produce stime corrette dell'effetto dell'intervento.

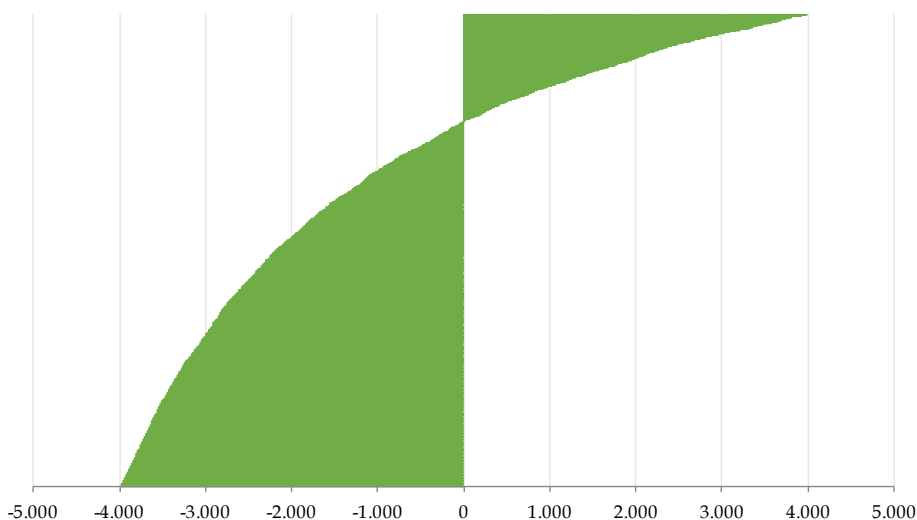
L'applicazione della *diff in disc* non necessita dell'utilizzo dell'intero campione di riferimento, ma di quelle osservazioni che ricadono in un dato intervallo, scelto più o meno arbitrariamente. Infatti, la probabilità di equivalenza tra i due gruppi è direttamente proporzionale alla numerosità degli insiemi di riferimento: se per costituire due gruppi sufficientemente numerosi ci si allontana troppo dalla soglia, le ipotesi sulla loro equivalenza risultano compromesse.

Nel caso in questione, l'universo dei comuni delle regioni a Statuto Ordinario e delle Isole, è stato ridotto agli enti con popolazione compresa tra i 1.500 e gli 8.500 abitanti, si tratta del 22% degli enti locali presenti al 31 dicembre 2016¹⁰. In ogni caso, per verificare la robustezza del modello costruito, e quindi l'effettiva esistenza di un effetto trattamento, le stime sono state effettuate anche su altri intervalli (8,500–2,000 / 8,000–2,000 / 8,500–2,500 / 8,500–3,000 / 8,000–3,000 abitanti), conducendo anche in questo caso al raggiungimento di stimatori coerenti.

Inoltre, per verificare che l'effetto del trattamento ottenuto non sia stato determinato da pura casualità, sono state effettuati dei tentativi di stima attraverso l'utilizzo di un *cut off* diverso da quello prestabilito (ovvero quello dei 5.000 abitanti). Le stime effettuate attraverso l'utilizzo di una falsa soglia di ammissibilità, non hanno rilevato l'esistenza di alcun effetto trattamento, facendo ritenere veritiera la relazione di casualità individuata nel modello (Venturini, 2017).

Per fare in modo che il *cut off* ricadesse nello 0, e creasse una distribuzione simmetrica, la variabile relativa alla popolazione è stata normalizzata. La numerosità del campione è necessariamente sbilanciata verso sinistra, per fare in modo che la popolazione rappresentata da entrambi i sottogruppi sia pressoché equivalente.

Figura 52 - Distribuzione dei Comuni del campione di riferimento per popolazione normalizzata



¹⁰ La popolazione residente rappresenta una variabile *time invariant*, ovvero una dimensione che non varia al variare del periodo di riferimento. Per tutti gli anni considerati all'interno del panel, la popolazione è quella residente al 31 dicembre 2016, secondo dati Istat.

Come si diceva, la strategia di identificazione dell'effetto consiste nel confronto tra trattati e non-trattati condotto attorno alla soglia di ammissibilità al trattamento, che rappresenta il "punto di discontinuità".

Quando si confrontano gli individui marginali, cioè quelli situati subito sotto e subito sopra la soglia, si ha una situazione simile alla randomizzazione, per cui l'effetto del trattamento è identificato confrontando i risultati ottenuti dagli ultimi ammessi e dai primi esclusi, senza incorrere nella distorsione da selezione (distorsione che nella regressione multipla si cerca di eliminare includendo una o più variabili di controllo).

Per ottenere delle stime maggiormente significative, sono state inserite all'interno del modello alcune covariate (dummy ripartizione regionale, livello di aliquote tributarie, fondo di solidarietà comunale netto) opportunamente scelte.

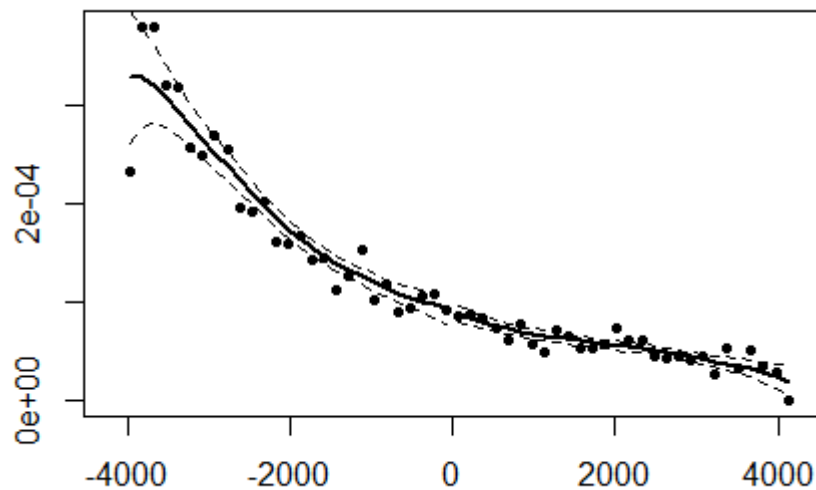
Poiché esse sono rappresentative di alcuni processi molto importanti per lo studio del fenomeno, i risultati del modello saranno disaggregati anche in riferimento ai valori assunti dalle diverse variabili di controllo. Per il dettaglio relativo ad ognuna di esse si rimanda alla parte successiva del presente capitolo.

Un test che la letteratura relativa ai disegni di regressione discontinua suggerisce, riguarda la necessità di assicurarsi che la *running variable*, ovvero la variabile sulla base della quale viene scelta la soglia di ammissibilità al trattamento e, quindi, viene suddivisa la popolazione nei due sottogruppi da sottoporre ad analisi, non sia suscettibile di manipolazione da parte degli agenti trattati (McCrary, 2008).

Il test utilizzato è il *density test*, che identifica che non si verifichi discontinuità nella soglia di ammissibilità individuata. Se così fosse, infatti, l'effetto casuale individuato non sarebbe determinato dal trattamento, ma dalla discontinuità insita all'interno della variabile mediante la quale si suddivide la popolazione.

Il test di densità di McCrary applicato al caso in questione, non evidenzia alcuna discontinuità nel punto di *cut off* individuato, come visibile dal grafico sottostante che sull'asse delle ascisse presenta la popolazione normalizzata, e su quello delle ordinate il valore di densità assunto dalla *running variable*. D'altronde, nel nostro caso specifico, la popolazione ben si presta ad essere una variabile non soggetta a manipolazione da parte degli agenti sottoposti al trattamento, in quanto il valore della popolazione residente è rilevato annualmente dall'ISTAT sulla base di indagini effettuate presso gli uffici di Anagrafe, e non è indicato dai Comuni.

Figura 53 - Test di McCrary alla popolazione residente il 31-12-2009



Le variabili di risultato - *outcome variable*, ovvero le dimensioni nelle quali si ricerca l'effetto del trattamento sono in questo lavoro rappresentate dalla dinamica delle entrate tributarie e delle spese correnti, perché rappresentano gli aggregati più importanti della gestione comunale, in quanto incidono ordinariamente sulla possibilità che ogni ente ha di erogare servizi alla cittadinanza. Per consentire un confronto omogeneo, le outcome variable sono state costruite utilizzando i logaritmi procapite di ogni variabile monetaria opportunamente elaborata¹¹.

Le stime sono state effettuate seguendo l'algoritmo elaborato da Cattaneo, Titiunik, and Vazquez-Bare che fornisce un'ampia scelta di metodi di stima ed inferenza. L'effetto del trattamento è stimato attraverso una regressione polinomiale locale, secondo indicazioni

¹¹ Per i dettagli sulla costruzione e la stima dei valori da applicare ai comuni mancanti, si rimanda alla sezione precedente dove sono stati dettagliatamente descritti.

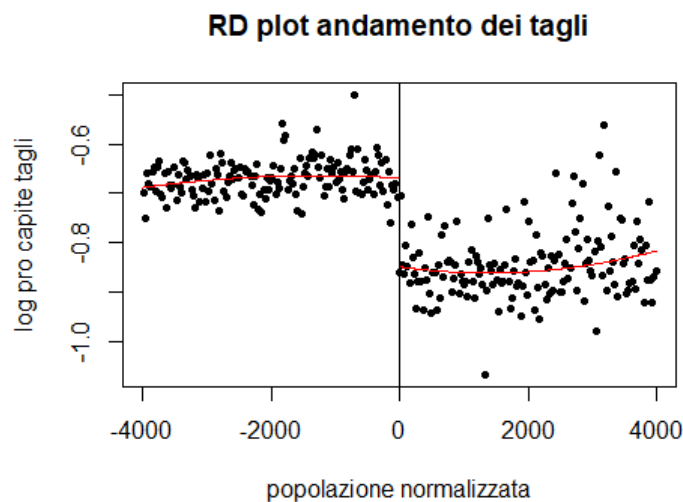
della letteratura (Porter, 2003) ovvero una regressione nella quale la relazione tra la variabile indipendente x e quella dipendente y è modellizzata utilizzando n -esimo grado del polinomio in x .

Poiché i risultati della stima, dipendono significativamente dal grado dell'ordine polinomiale, è ampiamente raccomandato (Gelman, Imbens, 2017) di non utilizzare per l'inferenza un polinomio di ordine elevato, in quanto questo condurrebbe a stime distorte. Nello specifico, i diversi tentativi di stima hanno portato in questo lavoro all'utilizzo di un polinomio di secondo grado e all'utilizzo di un kernel triangolare.

La strategia implementata prevede che la stima degli effetti di trattamento venga effettuata con una randomizzazione locale, limitando l'analisi alle osservazioni che giacciono il più vicino possibile alla soglia di ammissibilità al trattamento (bandwidth), dove la forma funzionale è più probabile che sia di tipo lineare (Jacob, Zhu, 2012). Per la scelta della bandwidth migliore è stato utilizzato il metodo Imbens-Kalyanaraman che determina la scelta della bandwidth minimizzando un definito criterio di cross-validation (Imbens and Kalyanaraman, 2012). Si consideri che ogni grafico è stato effettuato utilizzando un bin di 150 abitanti.

Per comprendere l'appropriatezza del fenomeno analizzato, la prima stima è stata effettuata prendendo a riferimento l'ammontare dei tagli subiti dalla popolazione di riferimento. L'outcome variable rappresenta in questo caso la riduzione delle risorse complessivamente subita dal comparto comunale tra il 2010 e il 2016.

Figura 54 - Diff in disc della riduzione di risorse



	Bandwidth	Observations	Estimate	Std. Error	z value	Pr(> z)
LATE	3334	15221	-0.1866	0.02592	-7.201	5.998e-13 ***

Coefficients:

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)	-5.432e-01	1.866e-02	-29.113	< 2e-16 ***
Tr	-2.656e-01	1.807e-02	-14.703	< 2e-16 ***
Xl	-6.954e-06	4.655e-06	-1.494	0.13519
Xr	-3.513e-06	7.967e-06	-0.441	0.65927
ALIQ	2.755e-02	9.545e-03	2.886	0.00390 **
FSCNTT	-1.803e-01	4.089e-03	-44.105	< 2e-16 ***
RIPISole	-3.063e-02	1.940e-02	-1.579	0.11438
RIPNord-est	2.983e-02	1.748e-02	1.707	0.08791 .
RIPNord-ovest	-2.648e-02	1.447e-02	-1.830	0.06722 .
RIPSud	4.154e-02	1.506e-02	2.758	0.00582 **

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

In questo caso risulta particolarmente evidente l'intensità del LATE (local average treatment effect), ovvero l'effetto del trattamento¹². La differenza tra coloro che si trovano a sinistra del *cut off*, ovvero l'insieme dei comuni con popolazione inferiore ai 5mila abitanti, esclusi in gran parte dall'applicazione dei tagli è evidente, rispetto a coloro che invece li hanno subiti. Come desumibile dal grafico soprastante, la riduzione di risorse registrata dai comuni non trattati risulta significativamente inferiore rispetto al gruppo di comuni sottoposti al trattamento.

E' interessante notare, inoltre, come la riduzione di risorse da parte del comparto comunale, abbia determinato tra tutte le ripartizioni territoriali considerate l'impatto maggiormente significativo al Sud Italia.

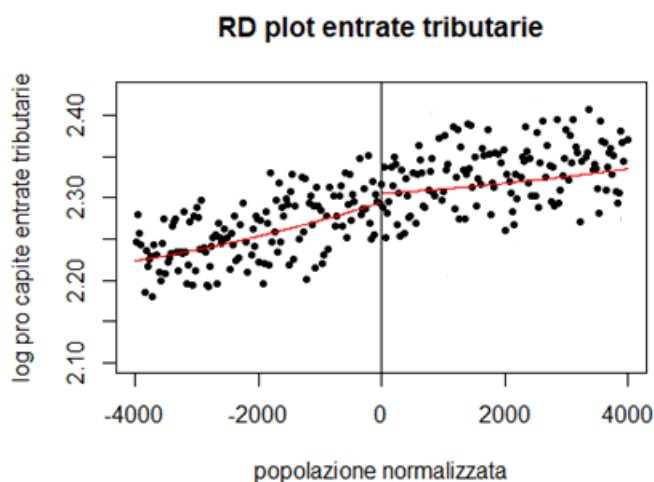
La riduzione di risorse da parte del governo centrale, ha determinato da parte degli enti locali, la necessità di procedere, ad un aumento del livello di tassazione cui applicare i cittadini residenti, atto a compensare le minori entrate incassate. L'applicazione del modello all'*outcome variable* delle entrate tributarie, evidenzia l'esistenza di un effetto trattamento significativo e positivo. Ciò significa che la differenza tra il gruppo sottoposto al trattamento e quello che non lo ha subito, è evidente nella misura in cui, i comuni che si trovano alla sinistra della soglia di ammissibilità individuata presentano

¹² LATE è l'equivalente della differenza della media degli outcome per il gruppo sottoposto al trattamento e quello di confronto diviso per la differenza dei tassi di trattamento dei due gruppi in un intorno vicino al cutoff.

un ammontare complessivo di entrate inferiore rispetto al gruppo sottoposto al trattamento.

Tale effetto è comunque compensato dal fatto che a partire dal 2015, nessun comune, ad eccezione di limitati casi particolari possa procedere ad un aumento del livello di tassazione sui cittadini residenti, a causa del “blocco delle aliquote” imposto dalla Legge di Stabilità 2016.

Figura 55 - Diff in disc delle entrate tributarie



```

Bandwidth Observations Estimate Std. Error z value Pr(>|z|)
LATE      3792      18600    0.01762 0.005753  3.063 0.0021880 **

```

Coefficients:

```

                Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
(Intercept)    2.282e+00  5.597e-03 407.735 < 2e-16 ***
Tr              2.002e-02  5.478e-03   3.655 0.000258 ***
x1              1.019e-05  1.387e-06   7.346 2.12e-13 ***
xr              1.234e-05  2.365e-06   5.217 1.84e-07 ***
FSCNTT         1.678e-02  1.217e-03  13.791 < 2e-16 ***
ALIQ            4.123e-02  2.844e-03  14.497 < 2e-16 ***
RIPISole       -2.279e-01  5.787e-03 -39.381 < 2e-16 ***
RIPNord-est    4.295e-02  5.219e-03   8.229 < 2e-16 ***
RIPNord-ovest  2.852e-02  4.305e-03   6.624 3.58e-11 ***
RIPSud         -1.374e-01  4.481e-03 -30.669 < 2e-16 ***

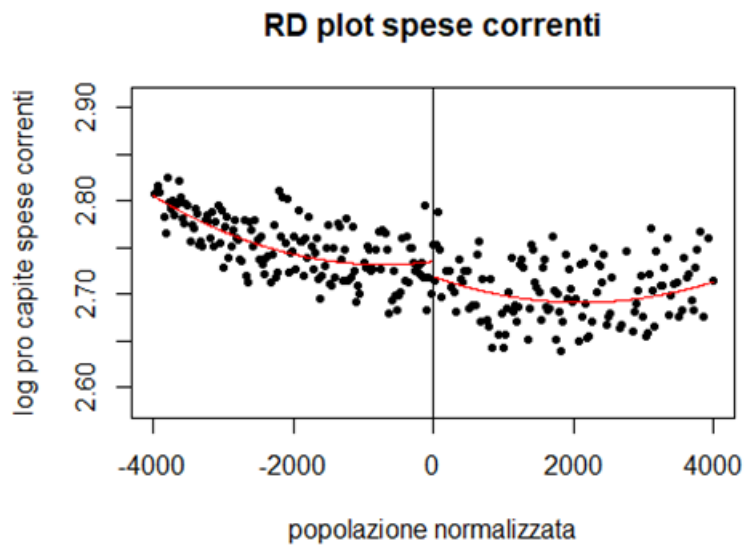
```

Signif. codes: 0 ‘***’ 0.001 ‘**’ 0.01 ‘*’ 0.05 ‘.’ 0.1 ‘ ’ 1

Accanto alla necessità di procedere ad un aumento delle entrate tributarie, risulta evidente come i comuni abbiano mostrato l’ulteriore esigenza di ridurre l’ammontare di spese correnti sostenute. Infatti, l’applicazione del modello di *difference in discontinuities*

all'*outcome variable* rappresentata dall'ammontare di spese correnti impegnate, mostra come l'effetto del trattamento sia anche in questo caso ugualmente significativo ma negativo. In risposta alla riduzione di risorse operata dai meccanismi della spending review, i comuni hanno reagito riducendo l'ammontare di spesa corrente complessivamente impegnato. Come desumibile dal grafico sottostante, i comuni a sinistra del grafico, ovvero il gruppo non trattato, mostra un ammontare di spesa corrente superiore rispetto al gruppo sottoposto al trattamento.

Figura 56 - Diff in disc delle spese correnti-



	Bandwidth	Observations	Estimate	Std. Error	z value	Pr(> z)
LATE	2254	9121	-0.0119397	0.004718	-2.5305	0.011391 *

Coefficients:

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)	2.737e+00	2.565e-03	1067.389	< 2e-16 ***
Tr	1.445e-03	2.370e-03	0.610	0.542
Xl	-1.984e-05	6.842e-07	-29.000	< 2e-16 ***
Xr	-1.176e-05	1.182e-06	-9.952	< 2e-16 ***
FSCNTT	-4.105e-03	5.818e-04	-7.056	1.77e-12 ***
ALIQ	7.121e-03	1.354e-03	5.259	1.46e-07 ***
RIPisole	1.293e-01	2.731e-03	47.342	< 2e-16 ***
RIPNord-est	-4.787e-02	2.444e-03	-19.587	< 2e-16 ***
RIPNord-ovest	-5.511e-02	2.059e-03	-26.759	< 2e-16 ***
RIPSud	-4.076e-02	2.149e-03	-18.966	< 2e-16 ***

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Sostanzialmente, la riduzione di risorse da parte del governo centrale ha provocato entrambi gli effetti possibili, che risultano contrapposti ma in questo caso complementari. Da una parte, fin quando e fin dove possibile, il comparto comunale ha proceduto a compensare la riduzione di risorse registrata a causa degli importanti tagli subiti imposti dalle politiche della spending review, procedendo ad un aumento della tassazione sui cittadini residenti, dall'altro ha compensato le minori entrate, procedendo ad una riduzione delle spese correnti.

Considerando che queste ultime rappresentano quell'aggregato di risorse che vengono impegnate per l'erogazione quotidiana dei servizi alla cittadinanza, è chiaro che la riduzione di risorse può essere avvenuta sia a seguito di una revisione e di un ragionamento ad ampio spettro sulla tipologia spese impegnate, determinando un efficientamento del sistema, sia ovviamente, a una lineare riduzione lineare e non ragionata delle risorse, a scapito dell'erogazione di importanti servizi alla cittadinanza, con tutti gli annessi effetti analizzati nel capitolo precedente.

Ad integrazione di tale ragionamento, occorre considerare che il 2016 rappresenta il primo anno di applicazione del blocco degli aumenti tributari, e quindi, il panel è in grado di recepire solo in parte gli effetti di tale disposizione nella gestione dei bilanci comunali. Ciò significa che, sebbene la riduzione delle risorse da parte del governo centrale abbia finito di manifestarsi, il divieto relativo alla possibilità di procedere agli aumenti tributari, è stato confermato per il 2016 e per il biennio successivo, facendo desumere che, la riduzione di spese correnti, abbia prodotto solo parzialmente i propri effetti, e continuerà a manifestarsi anche nei periodi successivi rispetto che a quelli che ad oggi è possibile analizzare.

A ciò si aggiunga che, a partire dal 2016, come già accennato, è entrato in vigore per gli enti comunali, l'obbligo di redigere i bilanci secondo le nuove regole imposte dall'armonizzazione contabile (ex Decreto Legislativo n.118 del 2011) Queste disposizioni, richiedono l'obbligo di redigere i bilanci assicurando il pareggio tra le risorse in entrate e quelle in uscita, accantonando obbligatoriamente al tempo stesso, un quota di entrate di difficile e dubbia esigibilità, in un fondo denominato FCDE (Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità). Ciò significa che, rispetto al passato, fatto 100 l'ammontare di entrate tributarie accertate dal Comune, solo una parte sarà valevole ai fini della spesa, comportando di fatto, per il comparto un'ulteriore stretta sull'ammontare di spese correnti impegnabili. E' plausibile ritenere, pertanto, che anche questa disposizione,

imporrà un'ulteriore riduzione delle risorse utilizzabili per l'erogazione dei servizi alla cittadinanza.

In merito a quanto appena descritto, si ritiene che una variabile in base alla quale risulta interessante osservare le diversità di reazioni intraprese dagli enti locali, è rappresentata dalla possibilità di identificare i differenti comportamenti assunti in base all'ammontare di risorse tributarie congelate al momento dell'applicazione del divieto di aumento delle aliquote delle imposte immobiliari IMU e Tasi. Come visto, infatti, tale variabile appare significativa per ognuna delle dimensioni analizzate.

Come accennato, infatti, la legge di Stabilità 2016 ha istituito a partire dal 2016, il divieto di aumento delle aliquote tributarie, congelando, salvo alcune rare e limitate eccezioni (comuni in dissesto e predissesto e alcuni tipi di imposte come quella di soggiorno, e le tariffe sui rifiuti), la situazione a quanto deliberato nel 2015 (fatta salva ovviamente la possibilità di ridurre la tassazione sui cittadini residenti).

E' quindi interessante osservare le conseguenze provocate da tale disposizione sull'andamento delle entrate e delle spese del campione sottoposto al trattamento. In questo senso, è necessario tenere in considerazione che il *panel* costruito fa riferimento all'arco temporale, 2010 - 2016, per cui solo l'andamento dei dati dei bilanci 2016, è in grado di cogliere le conseguenze e gli effetti provocati da questo cambiamento. Considerando inoltre che le Leggi di Stabilità dei due anni successivi (2017 e 2018) hanno confermato il "blocco degli aumenti tributari", è lecito attendersi un inasprimento delle reazioni che ad oggi è possibile osservare.

La variabile in base alla quale è possibile discriminare gli enti comunali che, nel 2016, mostrano un ammontare significativo di risorse tributarie non utilizzabili, per i quali è quindi possibile presumere che il divieto di aumento delle aliquote tributarie unitamente alla riduzione di risorse abbia avuto un effetto maggiormente significativo, è rappresentata da una *dummy* appositamente costruita per identificare il livello di aliquote Imu e Tasi deliberate nel 2015.

In virtù dell'autonomia impositiva e regolamentare, infatti, ogni Comune può deliberare, sulla base di un range stabilito dalla Legge, un livello di aliquote Imu e Tasi superiore o inferiore al livello di base.

Nello specifico, per quel che riguarda l'IMU i Comuni possono deliberare un aumento o una riduzione pari a 3 punti percentuali rispetto all'aliquota di base fissata dalla legge

che è pari al 7,6 per mille (massimo 10,6 per mille e minimo 4,6 per mille). Per quel che riguarda la Tasi, l'aliquota di base è stata fissata all'un per mille e il Comune può procedere ad una riduzione fino all'azzeramento o ad un aumento fino al 2,5 per mille.

Tuttavia, la legge ha contestualmente stabilito che la somma delle due aliquote, che si applicano sulla stessa base imponibile, non possa superare l'aliquota massima Imu stabilita, ad eccezione di una maggiorazione pari allo 0,8 per mille, che può essere mantenuto sulla base di alcune specifiche condizioni e che porta ad un valore complessivo della tassazione pari all' 11,4 per mille.

Per consentire tale disamina, è stata costruita una variabile dicotomica riferita al valore della somma delle aliquote IMU e Tasi deliberate. Stante la presenza di una larghissima platea di regimi speciali applicabili¹³, si è scelto per semplicità di analisi di fare riferimento all'aliquota generale applicabile sulla categoria degli Altri immobili (AIM). Considerando la somma delle aliquote Imu e Tasi applicabili su tali fattispecie, è stato possibile suddividere il campione in due gruppi:

1. quelli che risultano caratterizzati da un'elevata quota congelata di sforzo fiscale applicabile. Si tratta di quel gruppo di comuni che al momento dell'entrata in vigore del blocco tributario, avevano deliberato una tassazione inferiore rispetto al massimo consentito per legge;
2. quelli che al contrario, al momento dell'applicazione del blocco tributario si trovavano al massimo del proprio sforzo fiscale deliberato, e non presentano quindi difficoltà derivanti dalle disposizioni sulle deliberazioni delle aliquote.

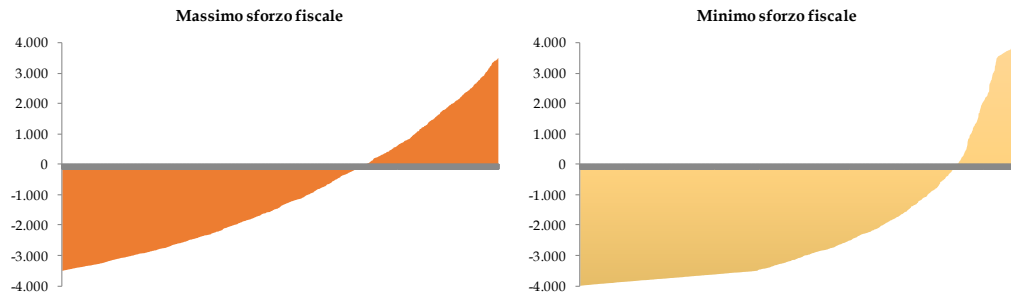
Grazie alla disponibilità dei dati forniti da IFEL - Istituto per l'Economia e la Finanza Locale, che si occupa, per disposizione legislativa, di rilevare le aliquote Imu e Tasi di tutti i comuni italiani, è stato possibile elaborare un indicatore che consente di cogliere la situazione al 2015.

La variabile dummy costruita per l'identificazione dei comuni sulla base del massimo o del minimo sforzo fiscale, è stata determinata sulla base di questa regola:

¹³ I regimi speciali sono quelle particolari categorie di contribuenti/fabbricati nei confronti dei quali ogni Comune può decidere di deliberare imposizioni tributarie diversificate (agevolative o peggiorative). Si pensi ai regimi agevolativi normalmente deliberati a favore delle abitazioni possedute da anziani o disabili residenti in casa di cura o di riposo, o alle abitazioni concesse in uso gratuito ai parenti, o ad abitazioni a disposizione locate a stud enti.

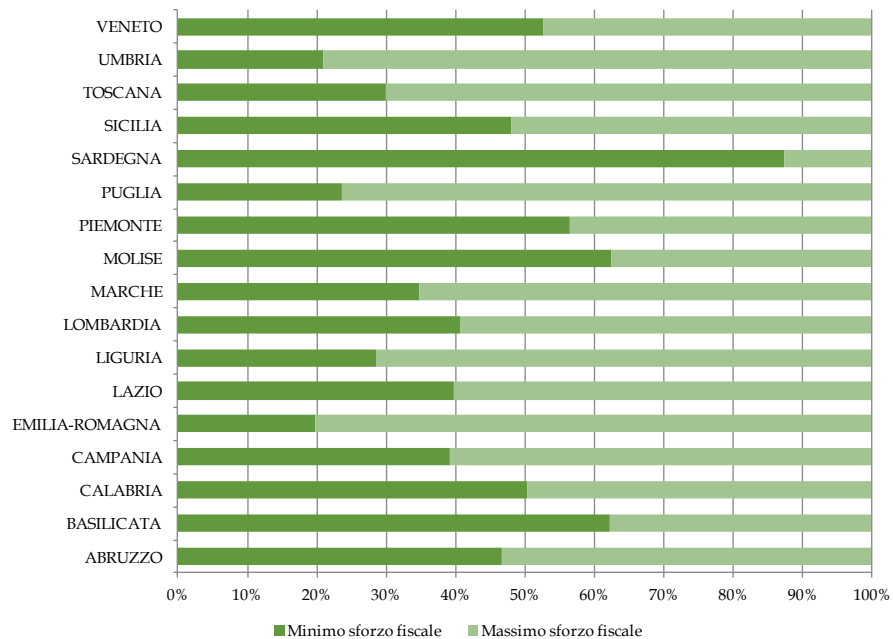
- Massimo sforzo fiscale = (Aliquota Imu + Aliquota Tasi AIM) - (11,4 per mille) \leq 2 punti percentuali
- Minimo sforzo fiscale = (Aliquota Imu + Aliquota Tasi AIM) - (11,4 per mille) $>$ 2 punti percentuali

Figura 57 -Distribuzione dei comuni per minimo e massimo sforzo fiscale deliberato



Fonte: elaborazione su dati IFEL – Fondazione Anci

Figura 58 - Composizione percentuale del campione per regione per massimo e minimo sforzo fiscale

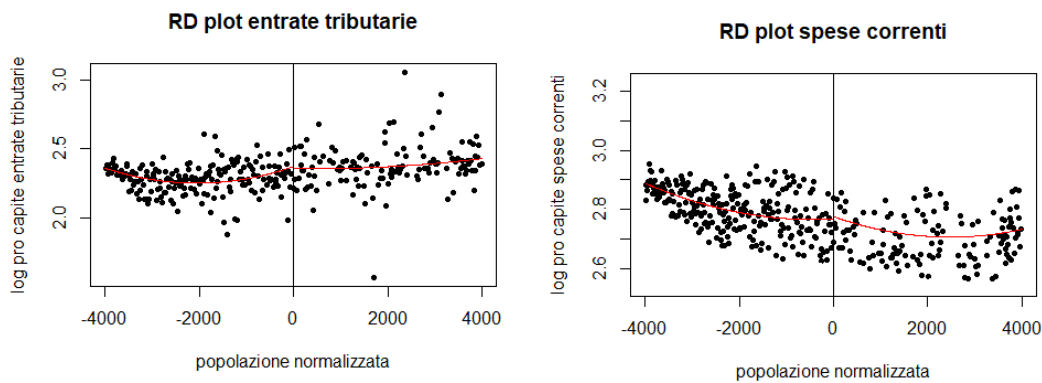


Fonte: elaborazione su dati IFEL – Fondazione Anci

La distinzione del campione sulla base di tale variabile dicotomica, rende possibile una diversa chiave di lettura sul fenomeno di riferimento.

Per quel che riguarda i comuni caratterizzati dal minimo sforzo fiscale deliberato, e quindi con un'elevata quantità di risorse tributarie congelate che avrebbero potuto sprigionare per far fronte alla riduzione di entrate, si evidenzia per lo più un effetto trattamento, relativo alle entrate tributarie, positivo e statisticamente significativo. Ciò significa che, fin quando possibile, i comuni hanno reagito alla riduzione di risorse incrementando il loro livello di tassazione sulla popolazione residente, il quale, invece, in assenza delle politiche di spending review avrebbero mantenuto a livelli inferiori.

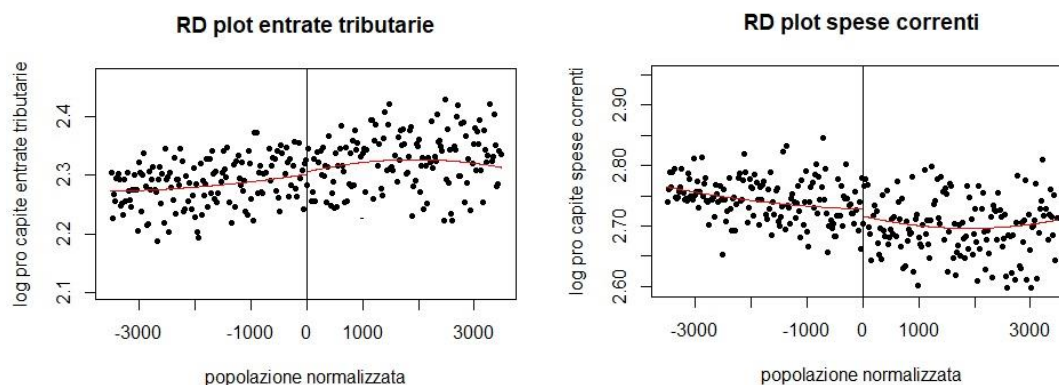
Figura 59 - Diff in disc per i comuni caratterizzati dal minimo sforzo fiscale deliberato



	<i>Bandwidth</i>	<i>Observations</i>	<i>Estimate</i>	<i>Std. Error</i>	<i>z value</i>	<i>Pr(> z)</i>
LATE (<i>entrate</i>)	1940.3	2989	0.07523	0.01965	3.828	0.000129 ***
LATE (<i>spese</i>)	2878	5460	0.02214	0.009831	2.252	2.435e-02 *

Al contrario, per i comuni contraddistinti da uno sforzo fiscale deliberato più alto e, quindi, caratterizzati da un livello di tassazione sulla popolazione residente maggiore, si evidenzia un effetto trattamento significativo in riferimento all'ammontare di spese correnti. Ciò significa che, tali comuni risultano caratterizzati da livelli di tassazione più elevati non in risposta alla riduzione di risorse operata dal governo centrale, ma in virtù a proprie e autonome scelte politiche.

Figura 60 - Diff in disc per i comuni caratterizzati dal massimo sforzo fiscale deliberato

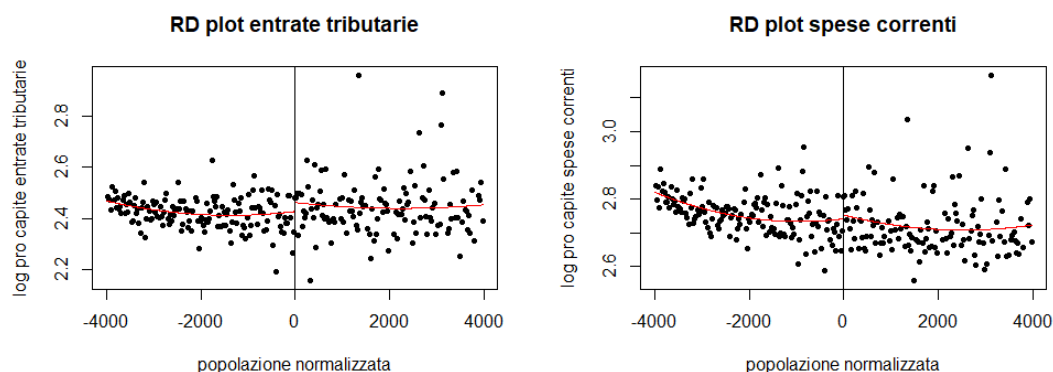


	<i>Bandwidth</i>	<i>Observations</i>	<i>Estimate</i>	<i>Std. Error</i>	<i>z value</i>	<i>Pr(> z)</i>
LATE (entrate)	2456	7214	0.006305	0.010214	0.6172	0.53707
LATE (spese)	2651	7582	-0.012832	0.005195	-2.470	0.013510 *

Come risposta alla riduzione di risorse imposta dal governo centrale, i comuni hanno reagito operando una contrazione delle spese correnti impegnate, nonostante il più alto livello di risorse a disposizione. Infatti, in questo caso, l'effetto del trattamento risulta negativo e statisticamente significativo.

Un'altra interessante variabile, in base alla quale risulta possibile discriminare i comportamenti degli enti locali, è rappresentata dalla posizione geografica. Infatti, come visto dall'analisi descrittiva dell'andamento dei dati, è evidente che l'appartenza ad un determinato contesto territoriale, discrimina notevolmente il comportamento intrapreso da parte dei governi locali. Nello specifico, i risultati più significativi emergono in riferimento al Nord Ovest e al Mezzogiorno. Per quanto riguarda la prima ripartizione territoriale, costituita da regioni quali la Liguria, la Lombardia e il Piemonte (non viene inclusa la Valle d'Aosta in quanto l'analisi è stata limitata alle regioni a Statuto Ordinario e alle Isole), si evidenzia un effetto significativo sia in riferimento all'andamento delle entrate sia per quel che riguarda le spese. Queste regioni hanno cioè reagito alla riduzione di risorse sia incrementando il livello di tassazione tributaria alla popolazione residente, sia procedendo ad una riduzione delle spese correnti complessivamente impegnate.

Figura 61 - Diff in disc dei comuni appartenenti alle regioni del Nord Ovest

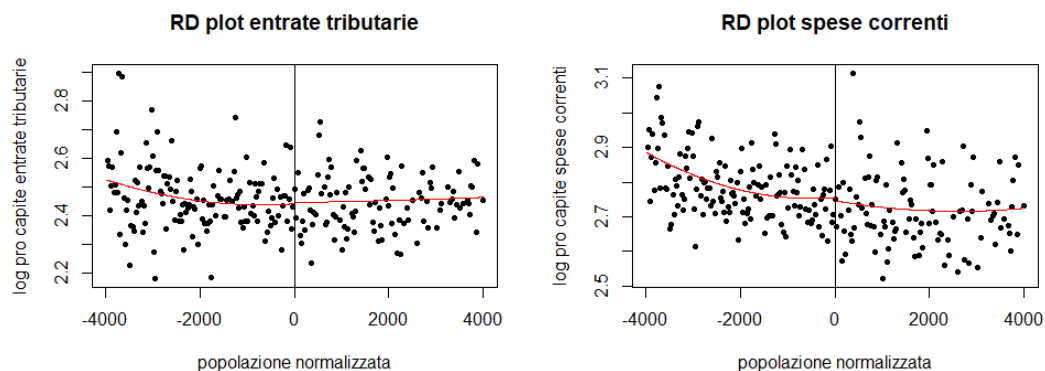


	<i>Bandwidth</i>	<i>Observations</i>	<i>Estimate</i>	<i>Std. Error</i>	<i>z value</i>	<i>Pr(> z)</i>	
LATE (<i>entrate</i>)	2216	4473	0.03516	0.008421	4.176	2.973e-05	***
LATE (<i>spese</i>)	2936	6650	0.04711	0.011131	4.232	2.314e-05	***

Analogo comportamento si evidenzia nel Mezzogiorno dove la risposta dei governi locali alle politiche di spending review si è sostanziata sia un aumento della tassazione tributaria, sia in una riduzione della spesa corrente.

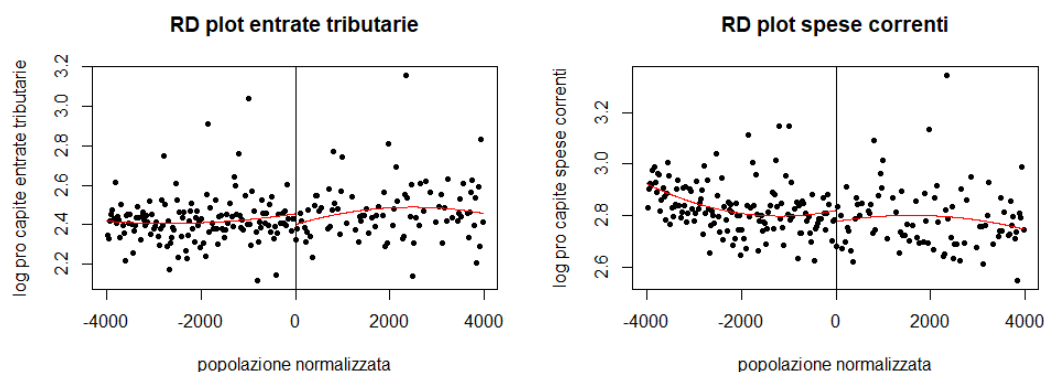
Tuttavia, anche in questo caso occorre ricordare che visto che le disposizioni normative non prevedono la possibilità di procedere ad un ulteriore aumento delle aliquote tributarie, con ogni probabilità la riduzione degli impegni di spesa continuerà a manifestarsi.

Figura 62 - Diff in disc dei comuni appartenenti alle regioni del Nord Est



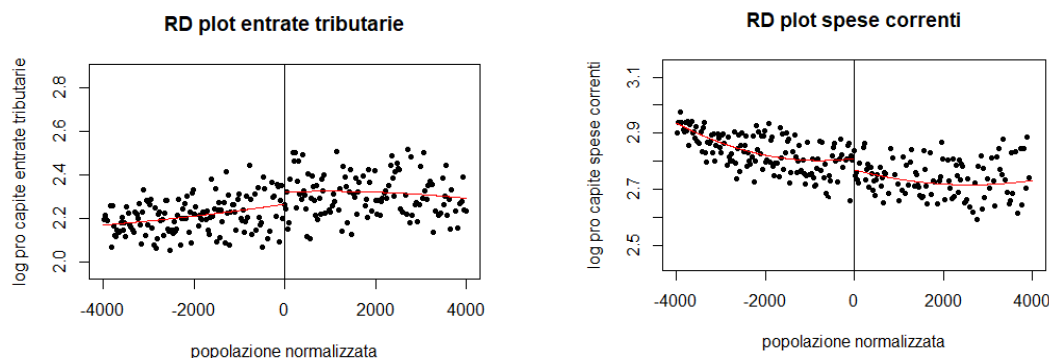
	<i>Bandwidth</i>	<i>Observations</i>	<i>Estimate</i>	<i>Std. Error</i>	<i>z value</i>	<i>Pr(> z)</i>	
LATE (<i>entrate</i>)	2708	2755	0.008144	0.01261	0.6458	0.51841	
LATE (<i>spese</i>)	2867	2986	0.003207	0.009855	0.3254	0.7449	

Figura 63 - Diff in disc dei comuni appartenenti alle regioni del Centro



	Bandwidth	Observations	Estimate	Std. Error	z value	Pr(> z)
LATE (entrate)	1972.9	1442	-0.011135	0.01523	-0.7312	0.464686
LATE (spese)	2423	1883	-0.01577	0.01988	-0.7936	0.42742

Figura 64 - Diff in disc dei comuni appartenenti alle regioni del Mezzogiorno



	Bandwidth	Observations	Estimate	Std. Error	z value	Pr(> z)
LATE (entrate)	3380	7959	0.05953	0.01638	3.634	2.791e-04 ***
LATE (spese)	2393	-0.02890	0.009910	-2.916	0.003546	**

Come ultima variabile in base alla quale risulta utile discriminare i risultati ottenibili, è rappresentata dal Fondo di Solidarietà Comunale, meglio noto con l'acronimo di FSC. Infatti, il FSC, rappresenta il mezzo attraverso il quale risulta possibile operare il meccanismo della perequazione delle risorse, che permette, in un contesto di federalismo fiscale e quindi di autonomia tributaria, di omogeneizzare le risorse a disposizione dei comuni. Si tratta di un meccanismo che consente di redistribuire le risorse disponibili tra i territori più ricchi e quelli più poveri. Tale distinzione, viene effettuata sulla base di algoritmi complessi che confrontano le capacità fiscali, ovvero l'ammontare di risorse che il comune è in grado di ottenere in virtù della propria base imponibile, e i fabbisogni

standard, cioè le risorse di cui il comune ha necessità sulla base delle proprie caratteristiche sociali, economiche e geografiche per erogare i servizi pubblici fondamentali.

Tale fondo, è alimentato dallo stesso comparto comunale, con una quota fissa, stabilita nel pari al 22,43% del valore dell'Imu standard¹⁴ dal 2015, mentre per gli anni precedenti tale soglia era maggiore era fissata al 38,23%.

La variabile utilizzata per l'analisi, è rappresentata dal FSC netto, perché ciò che risulta interessante esaminare è il diverso comportamento assunto dai comuni, anche in virtù degli esiti del processo perequativo.

E' infatti possibile discriminare i comuni, tra coloro che vengono definiti incapienti, ovvero quegli enti che, in virtù del meccanismo di solidarietà comunale, forniscono unicamente risorse al sistema, da quelli che invece ottengono da questo processo, un ammontare di risorse superiori rispetto a quelle di partenza.

E' possibile effettuare tale distinzione, costruendo una variabile dummy, appunto definita FSC netto, che distingue tra queste tipologie di comuni, confrontando l'ammontare di risorse che il Comune libera per alimentare il fondo, rispetto a quelle che riceve al termine del processo.

Nello specifico, la variabile risulta così costituita:

- Fsc netto negativo \rightarrow (Alimentazione del FSC t - quota FSC t) <0
- Fsc netto positivo \rightarrow (Alimentazione del FSC t - quota FSC t) >0

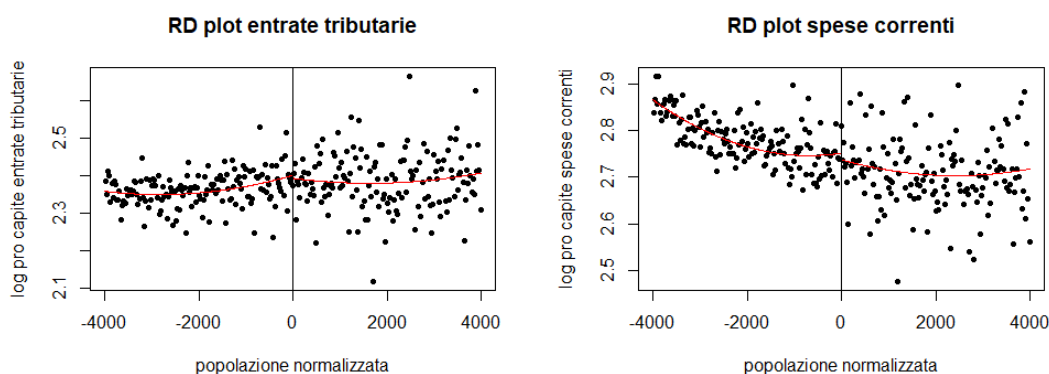
Di fatto, i comuni con un Fondo di Solidarietà Comunale Netto negativo, registrano una riduzione di risorse ulteriore rispetto a quelle imposte dal governo centrale.

L'analisi condotta, non evidenzia alcun effetto di trattamento statisticamente significativo relativo ai comuni con FSC netto positivo. Al contrario, per i Comuni incapienti, e quindi caratterizzati a valle del processo da un ammontare di risorse inferiori rispetto a quelle di partenza, si evidenzia anche in questo caso, la necessità di procedere alla riduzione dell'ammontare di spesa corrente in risposta alla contrazione di

¹⁴ IMU calcolata ad aliquota base, e quindi sterilizzata dall'effetto dello sforzo fiscale positivo, se l'aliquota deliberata è maggiore del 7,6 per mille, e negativo, se l'aliquota deliberata è minore del 7,6 per mille.

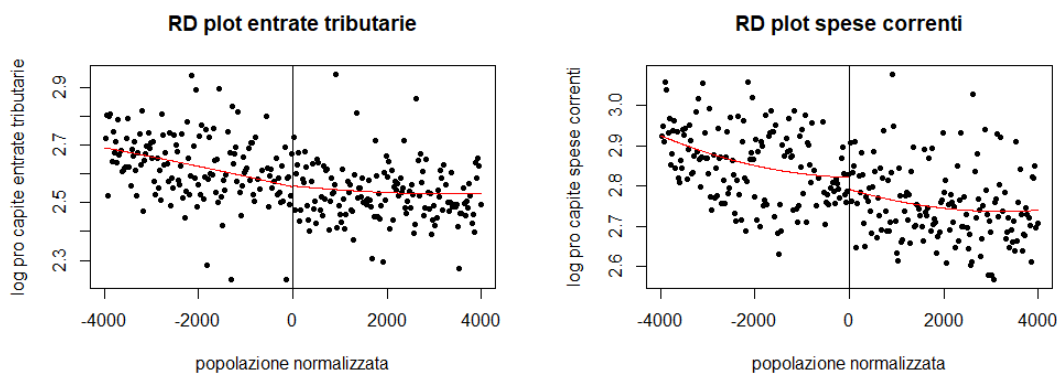
risorse da parte del governo centrale. Al contrario, alcun effetto significativo si rileva in riferimento all'andamento delle entrate tributarie.

Figura 65 - Diff in disc dei comuni con Fsc netto positivo



	Bandwidth	Observations	Estimate	Std. Error	z value	Pr(> z)
LATE (entrate)	3129	8563	-0.002724	0.010237	-0.2661	0.7901
LATE (spese)	2601	6604	9.827e-05	0.007638	0.01287	0.9897

Figura 66- Diff in disc dei comuni con Fsc netto negativo



	Bandwidth	Observations	Estimate	Std. Error	z value	Pr(> z)
LATE (entrate)	4861	4188	-0.002775	0.01992	-0.1393	0.8892
LATE (spese)	3847	3978	-0.02698	0.01169	-2.3087	0.02096 *

Complessivamente, l'applicazione del modello ha mostrato come le politiche di riduzione delle risorse applicato al comparto comunale, abbia richiesto agli enti locali, la necessità di procedere ad un aumento della tassazione da applicare ai cittadini residenti (*fiscal replacement*, Gramlich, 1987), analogamente a quanto emerso dai risultati dei modelli precedenti (Nannincini, et al 2017).

Accanto a questo aggiustamento fiscale, i comuni hanno risposto procedendo ad una significativa riduzione delle spese impegnate per l'erogazione dei servizi alla

popolazione residente (*super fly paper effect*, Gramkhar et Oates, 1996), che presumibilmente, e almeno per le annualità relative al 2017 e al 2018, continuerà a manifestarsi con maggiore intensità, per via dell'operare dei fenomeni prima analizzati (blocco delle aliquote, perequazione).

L'impatto della manovra dei conti pubblici, sembra inoltre aver avuto particolare effetto nel Sud e nelle Isole.

9. *Riflessioni conclusive*

La tematica relativa al vantaggio ottenibile dal decentramento della spesa pubblica, è in Italia, fortemente correlata con la questione meridionale. Sebbene, i favori e gli sfavori nei confronti del federalismo fiscale seguano tendenzialmente il ciclo politico, è evidente che le spinte nei confronti dell'accentramento della spesa pubblica, riguardino la sua validità in termini di strumento in grado di restituire al Centro - Nord, le risorse che alcuni considerano drenate dagli "sprechi" del Mezzogiorno.

Diversi studi (per una rassegna della letteratura si veda Giannola, et al 2015), basati sull'analisi dei cd residui fiscali, che misurano la differenza del contributo fornito dagli abitanti di un'area al finanziamento dell'azione pubblica e i benefici che gli stessi ricevono da tale azione, mostrano come gli abitanti delle aree del Mezzogiorno usufruiscano in media di trasferimenti interregionali maggiori finanziati dalle grandi regioni del settentrione.

Chiaramente questo deriva dalla diretta correlazione che esiste tra il livello di sviluppo e il prelievo fiscale, il quale è strutturalmente più elevato nelle regioni centro-settentrionali. Al contrario, il livello di spesa pubblica dovrebbe essere più uniformemente distribuito sul territorio, dovendo assicurare a tutti i contribuenti lo stesso livello di servizi pubblici essenziali.

La spesa pubblica in conto corrente dovrebbe in teoria essere distribuita tenendo conto delle caratteristiche individuali dei cittadini (età, condizione personale, socio-economica etc.), al fine di rendere effettivo il godimento dei diritti di cittadinanza relativi alla salute, all'istruzione, all'assistenza sociale etc. (art. 32, 34 e 38 Cost.).

Ciò significa che tenendo conto del fatto che le condizioni socio economiche risultano mediamente peggiori nelle regioni del Mezzogiorno, la spesa pubblica procapite del Sud dovrebbe assumere valori almeno prossimi a quelli del Settentrione, ma se si confronta il peso demografico delle regioni italiane e la quota di spesa pubblica ad esse attribuita rispetto al totale nazionale, si evidenziano significative differenze tra i territori a discapito di quelli meridionali.

A ciò si aggiunga come l'attuazione delle politiche di consolidamento dei conti pubblici, che hanno previsto una distribuzione regionale degli oneri connessi al risanamento della finanza pubblica non in linea con le capacità fiscali e con i livelli legittimi di spesa, abbiano determinato per conseguenza una riduzione della redistribuzione, ponendo di fatto le basi per un allargamento dei divari regionali (Giannola et al, 2015).

Infatti, alcuni studi (Svimez- Irpet) dimostrano come il peso della manovra di finanza pubblica attuata sia stato particolarmente evidente nelle regioni del meridione, coerentemente ai risultati ottenuti dall'applicazione del modello di *Difference in Discontinuties* (Figura 54) che mostrano come la riduzione di risorse sia significativamente evidente nel Mezzogiorno.

L'importante contenimento della spesa pubblica corrente e in conto capitale, rilevato dall'analisi precedentemente effettuata, sembra perciò doversi leggere non tanto in termini di riduzione delle sprechi, quanto nella necessità di contenimento lineare delle risorse, per il mero soddisfacimento degli impegni di finanza pubblica.

Figura 67 - La ripartizione territoriale degli effetti delle manovre (valori cumulati): il grado generale

	Valori in miliardi di euro			in % del totale			in % del Pil		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
<i>Entrate nette</i>									
Mezzogiorno	11,4	11,2	11,8	22,7	22,4	23,5	3,2	3,2	3,3
Centro-Nord	38,8	38,6	38,3	77,3	77,6	76,5	3,2	3,2	3,0
Totale Italia	50,3	49,8	50,1	54,2	48,4	46,0	3,2	3,2	3,1
<i>Spese nette</i>									
Mezzogiorno	-15,9	-19,3	-21,9	37,4	36,2	37,2	-4,5	-5,5	-6,2
Centro-Nord	-26,6	-33,9	-37,0	62,6	63,8	62,8	-2,2	-2,8	-2,9
Totale Italia	-42,5	-53,1	-58,9	45,8	51,6	54,0	-2,7	-3,4	-3,7
<i>Correzione complessiva</i>									
Mezzogiorno	27,3	30,4	33,7	29,5	29,6	30,9	7,8	8,7	9,5
Centro-Nord	65,5	72,5	75,3	70,5	70,4	69,1	5,5	5,9	6,0
Totale Italia	92,8	103,0	109,1	100,0	100,0	100,0	6,0	6,5	6,8

Fonte: SVIMEZ –IRPET (2014), *Rapporto di previsione territoriale, n.1/2014-*

Il funzionamento di questo processo, restituisce ancora una volta un'economia che a distanza di oltre 150 anni dall'Unità di Italia, presenta la parte meridionale del Paese, corrispondente ai territori che rientravano nel Regno delle Due Sicilie, più la Sardegna, con condizioni complessivamente meno favorevoli rispetto al resto del territorio nazionale.

Quella che già agli albori del secolo scorso si cominciò a definire la “*questione meridionale*” è dunque tuttora esistente e riguarda un territorio che complessivamente si estende per 123.056 km² e dove vivono circa 21 dei 60,6 milioni di residenti in Italia.

La riduzione complessiva degli impegni avvenuta, tra il 2010 e il 2016, ha portato all’erosione di un ammontare di spesa complessivamente pari ad oltre 1 miliardo di euro, in risposta all’importante riduzione di risorse operata dal governo centrale.

La spinta verso il federalismo, e quindi verso una governance decentrata, avrebbe al contrario dovuto promuovere quantomeno delle riflessioni di inclusione, di giustizia ed equità, che sarebbero dovute diventare la massima aspirazione di ogni agenda politica locale.

Si sarebbe dovuto aspirare cioè ad essere vicini alle idee di giustizia sociale e spaziale di Alain Reynaud (1981):

- pari opportunità geografiche: la disponibilità delle stesse strutture economiche e di attrezzature collettive;
- parità di accesso alle risorse: le risorse economiche, sociali e culturali, la distanza spaziale, i costi di spostamento, dovrebbero essere omogenei per consentire un’equità di accessibilità alle diverse risorse disponibili.

Queste caratteristiche non appaiono di certo soddisfatte. La maggior parte delle analisi effettuate in merito all’andamento dei servizi offerti alla cittadinanza, fotografa una situazione di netto peggioramento nell’erogazione di quasi tutte le tipologie di servizi locali che, sebbene sia avvenuta con modalità ed intensità differenti anche nel resto del Paese, nel Mezzogiorno si è inserita in una condizione preesistente di disagio economico e sociale.

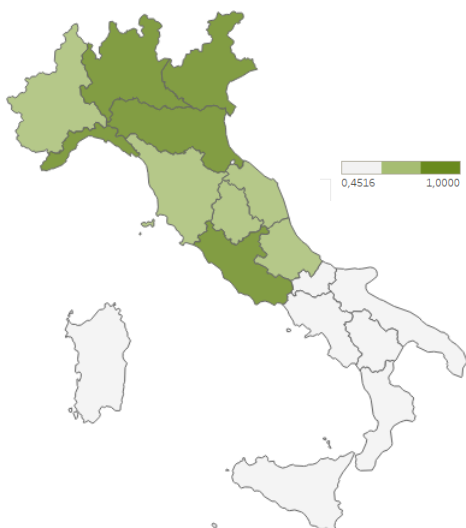
E’ evidente, infatti, la sproporzione che esiste tra le diverse aree della Penisola, in termini di Pil procapite prodotto. La mappa regionale sottostante, che restituisce la geografia di tale valore al 2016, fotografa una situazione di netta differenza tra la parte centrosettentrionale e meridionale dell’Italia.

D’altronde, se si guarda ai dati Istat relativi alla povertà assoluta e relativa ci si rende immediatamente conto della differente prospettiva di vita a cui può avere accesso la cittadinanza meridionale.

Nel Mezzogiorno, infatti, sono pari all'8,5% le famiglie meridionali per le quali si rileva l'incapacità monetaria di acquisire un paniere specifico di beni e servizi (povertà assoluta¹⁵), a fronte di una quota pari al 5% che si rileva per le famiglie del Nord e quella del 5,9% per le famiglie del Centro.

Figura 68 - Mappa del pil procapite a prezzi correnti per regione

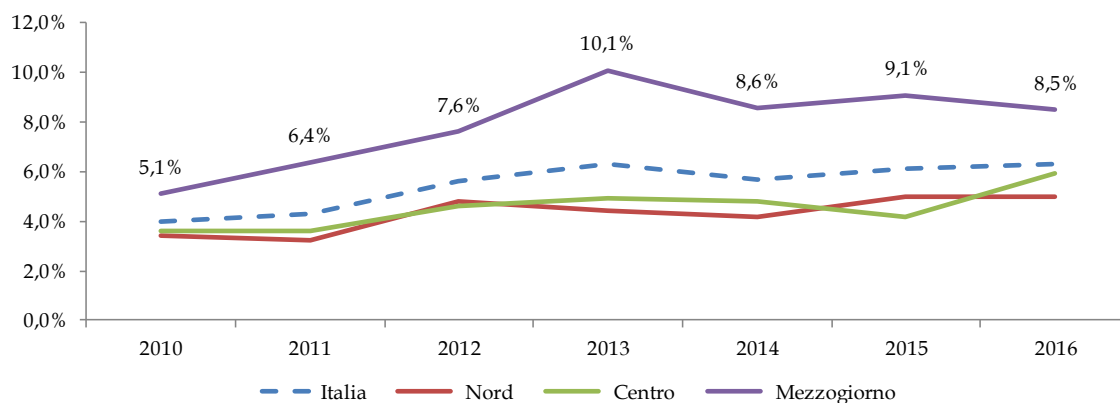
Anno 2016 numero indice 100=valore massimo



Fonte: elaborazione su dati Istat

Figura 69 - Andamento della povertà assoluta nei territori italiani - - Valori percentuali

Anni 2010 - 2016



Fonte: elaborazioni su dati Istat

¹⁵ Rappresenta la spesa minima necessaria per acquisire i beni e servizi inseriti nel paniere di povertà assoluta. La soglia di povertà assoluta varia, per costruzione, in base alla dimensione della famiglia, alla sua composizione per età, alla ripartizione geografica e alla dimensione del comune di residenza.

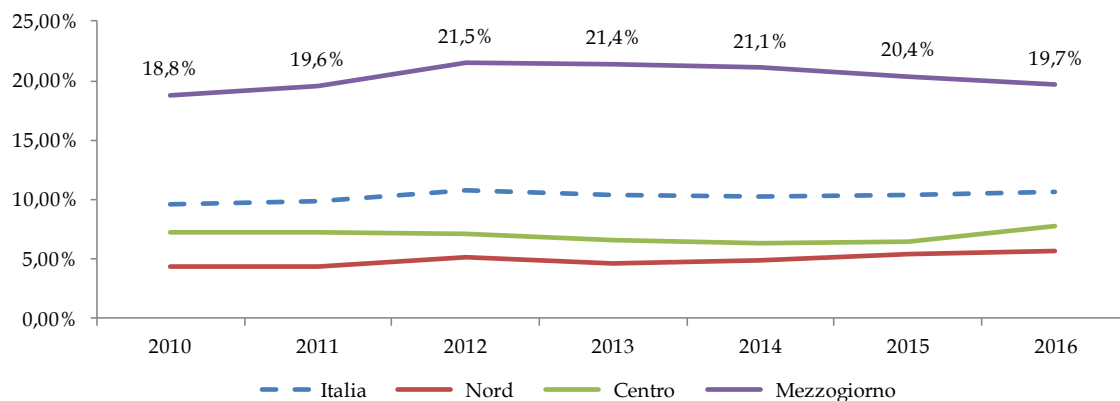
Se si guarda però alla povertà relativa che definisce povera una famiglia con una spesa per consumi inferiore o uguale alla spesa media per consumi pro-capite, si evidenzia con chiarezza la profonda differenza in termini di capacità di acquisto dei beni e di accesso ai servizi per le famiglie meridionali, rispetto al resto delle famiglie italiane. Se tale valore non supera quota pari al 6% nell'area centro settentrionale, nel Mezzogiorno esso si attesta al 19,7%.

Le condizioni economiche appena descritte e che confrontano una condizione di inaccettabile differenza tra le diverse aree del Paese, forniscono però solamente un'idea delle differenti prospettive a cui ha accesso la popolazione meridionale (Franzini, 2011). Ricondurre la povertà, o le disuguaglianze in generale, semplicemente ai livelli di reddito (o di consumo) è considerato, sempre di più, insoddisfacente (sono noti, a tal proposito, i dibattiti politici e accademici, relativi all'utilizzo del Pil quale misura in grado di intercettare il benessere/malessere di un determinato territorio¹⁶). Il semplice dato economico infatti poco aiuta a comprendere quali privazioni caratterizzino lo stato di povertà materiale a cui è sottoposta la popolazione residente.

A tal proposito, l'analisi delle differenti tipologie di servizio offerte effettuate nel presente lavoro, e le percezioni dei cittadini, aiutano a comprendere anche il livello raggiunto dalle basi non economiche nel Mezzogiorno che sono alla base dello sviluppo economico regionale. L'analisi degli indicatori relativi al livello di ricchezza permette di individuare il modo in cui si manifestano le disparità, ma ha il limite di non agevolare la comprensione delle cause strutturali e le conseguenti linee di azione capaci di offrire risposte di lungo periodo ai problemi di sviluppo regionale diseguale.

¹⁶ Rapporto della Commissione Sarkozy sulla misura della performance dell'economia e del progresso sociale.

Figura 70 - Andamento della povertà relativa nei territori italiani - Valori percentuali
Anni 2010 - 2016



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Complessivamente, dall'analisi è emerso un clima di sfiducia nei confronti delle Istituzioni e del resto della popolazione che mina la dimensione relazionale, di carattere collettivo e organizzativo, che media l'interazione tra individui e imprese e che favorisce le relazioni materiali e immateriali (Coleman, 1990), e costituisce l'ingrediente essenziale per la fioritura di un'economia.

Nel Mezzogiorno, la percezione che i cittadini mostrano nei confronti della qualità dei servizi offerti è infatti tra le più basse del Paese. La considerazione che l'erogazione dei servizi locali non aiuti efficacemente la popolazione, a cui ha contribuito una riduzione delle spese correnti sostenute dai Comuni per l'erogazione dei servizi di Anagrafe ed un contestuale peggioramento dei tempi di attesa agli sportelli, non consente di creare, o comunque corrode, il grado di coesione sociale presente all'interno di un territorio.

La scarsa propensione a ritenere affidabili le altre persone, che in Mezzogiorno appare tra le più basse anche nel confronto con le altre città europee, unitamente ad un peggioramento della percezione di sicurezza sul territorio, fa sì che non si sviluppino tutte quelle intermediazioni relazionali alla base della vitalità di una società civile.

Le informazioni sono più complete e affidabili se esse non provengono da fonti impersonali, ma da relazioni interpersonali nelle quali i soggetti ripongono fiducia, si tratta della forza dei legami che si manifesta quando si ha "l'aspettativa di un comportamento corretto a dispetto di incentivi favorevoli all'opportunismo" (Granovetter, 1973).

Queste condizioni possono manifestarsi solamente se sussiste all'interno di un territorio un clima di fiducia, intesa come sentimento di affidabilità nei confronti degli altri individui, tale da far sì che dalla relazione ci si attenda non solo un vantaggio, ma anche reciprocità e cooperazione.

Accanto ad una generale sfiducia nei confronti della comunità locale, nel Mezzogiorno si evidenzia un analogo sentimento rispetto alle Istituzioni. Nello specifico, ad un livello di spesa corrente comunale destinata ai servizi relativi all'istruzione pubblica che appare il più basso nel rispetto con le altre ripartizioni territoriali, corrisponde un giudizio di insoddisfazione da parte dei cittadini nei confronti dei servizi corrisposti dall'amministrazione locale. La mancanza di rispetto delle Istituzioni, non fa altro che ostacolare la creazione dei legami deboli, favorendo al contrario unicamente le relazioni all'interno della cerchia ristretta di amicizie e di parenti. Questo ovviamente, ostacola la circolazione delle informazioni e la diffusione della conoscenza.

Non è un caso, che già a partire dagli anni '50 gli studiosi che si sono interrogati sulle cause di arretratezza in cui versava la parte meridionale del Paese, abbiano individuato nella scarsa presenza di capitale sociale le ragioni alla base del ritardo economico regionale. Chi in modo implicito, come Banfield (2010) con la sua ricerca socio-antropologica in una piccola comunità lucana, e chi in modo esplicito, come Putnam (1993), con la sua indagine, negli anni '70, sulla cultura civica in Italia.

Quello che però realmente sembra tuttora mancare nel Mezzogiorno, non sono tanto la prossimità e il radicamento identitario, quanto piuttosto un sistema di relazioni formali e informali, la cui mancanza si è ripercossa sul funzionamento delle istituzioni locali. In altri termini, nel Mezzogiorno sono prevalse le relazioni verticali o gerarchiche, di tipo ascrivito, mentre non si sono sviluppate le relazioni orizzontali o elettive. Era peraltro proprio questo il motivo alla base dell'attenzione degli studiosi nei confronti del nuovo regionalismo, e quindi verso la propensione del decentramento della governance, perché, nella rinnovata attenzione nei confronti dei territori, si riteneva che potesse implicare la moltiplicazione di attori pubblici, privati ed intermedi coinvolti nelle politiche e nella gestione delle funzioni collettive. In altre parole, si riteneva che questo avrebbe promosso lo sviluppo della società civile.

Le politiche di spending review, al contrario, causando una riduzione di risorse utilizzabili per l'erogazione dei servizi alla cittadinanza, non hanno fatto altro che

generare delle scelte volte alla riduzione dei beni collettivi e alla riduzione di capitale sociale.

D'altronde, la mancanza di istituzioni locali, è visibile dalla scarsa spesa che i comuni meridionali impegnano nei confronti della valorizzazione del patrimonio culturale. Questo determina un ulteriore effetto negativo per lo sviluppo economico regionale, che si manifesta in un degrado ambientale percepito dalla stessa popolazione residente.

La percezione che la popolazione ha del paesaggio è, piuttosto significativa per le prospettive di sviluppo, in quanto è in grado di influenzare i comportamenti (Rimbert, 1973, Castiglioni, Ferrario, 2005) e di condizionarne le scelte, le azioni, le trasformazioni e gli interventi sul territorio mettendo in evidenza così una relazione ciclica tra i modi in cui il paesaggio è percepito e le modalità con cui le forme del territorio vengono modificate.

A ciò si aggiunga anche una scarsa attenzione delle istituzioni nei confronti del lavoro femminile. Nel Mezzogiorno, infatti, si evidenziano i più bassi livelli di spesa sostenuti per i servizi di refezione e di trasporto scolastico e il più basso livello di bambini iscritti agli asili nido. Tale valore è il risultato di un tasso di partecipazione al mercato del lavoro da parte delle donne, tra i più bassi in tutta Europa. La mancanza di parificazione di opportunità, rappresenta un chiaro segnale di arretratezza e di periferizzazione di un'area.

Sono aree, quelle meridionali dove è pressoché nulla l'attenzione delle istituzioni locali, nei confronti di una viabilità differente rispetto a quella ordinaria. Nel 2015, appartengono tutte al Sud Italia le cinque città nelle quali non esistono piste ciclabili (Vibo Valentia, Taranto, Potenza, Matera, L'Aquila), e quattro su cinque (l'unica eccezione alle posizioni occupate da realtà meridionali è Monza) dove non esistono isole pedonali (Trapani, Agrigento, L'Aquila e Reggio Calabria).

L'attenzione nei confronti della mobilità dolce (pedonale e ciclabile) rappresenta un tentativo di orientamento del paradigma di mobilità urbana verso una migliore offerta di servizi pubblici (Cisani, 2016). Il settore dei trasporti, incide notevolmente in termini di consumo del suolo, e il tentativo di promozione di una mobilità meno inquinante, rispecchia la volontà di valorizzare il territorio e le persone, le cui pratiche e percezioni quotidiane modellano il paesaggio fisico e sociale (Olwig, 2007).

Non sorprende quindi che, rispetto alle altre aree geografiche, il Mezzogiorno sia il territorio nel quale è minore la quota di individui (persone con più di 14 anni) che esprimono un giudizio positivo di soddisfazione per la propria vita (35,1% nel 2016, rispetto al 40,4% per il Centro e il 45,7% per il Nord), e che sia il territorio nel quale è minore la quota di persone che ritengono che il loro futuro migliorerà nel corso dei prossimi cinque anni (24,7% rispetto al 28,2% al Nord e il 26,6% del Centro).

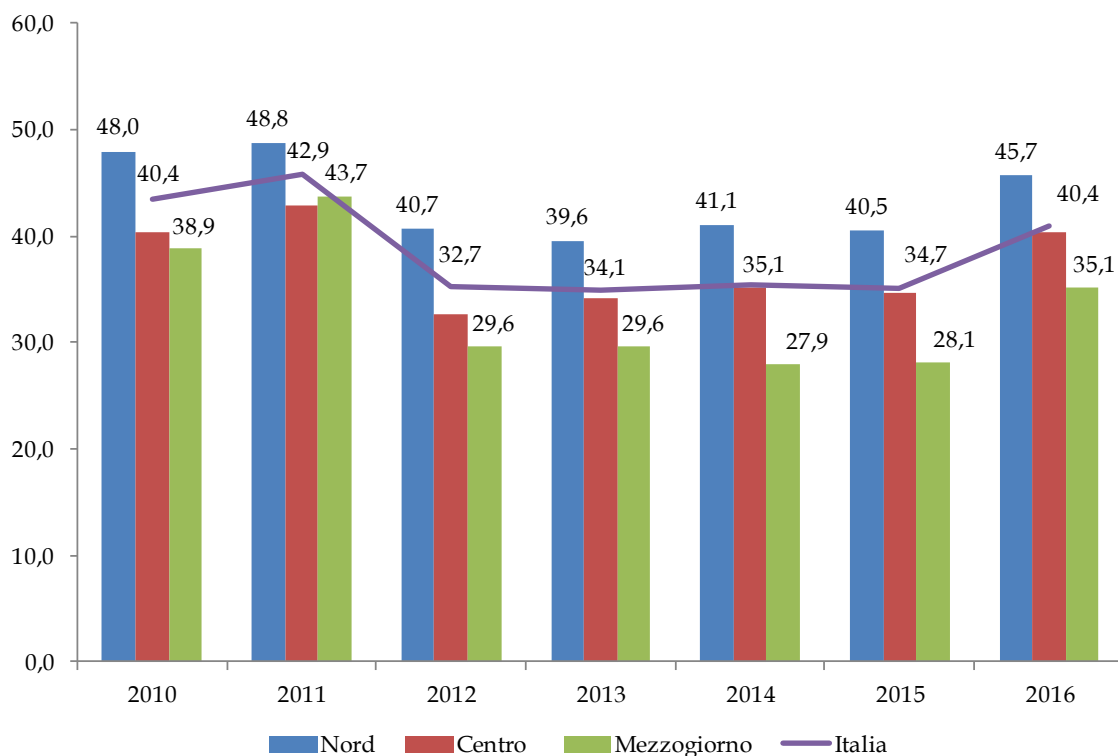
D'altronde, le proiezioni demografiche effettuate dall'Istat¹⁷, prevedono, accanto ad una generale e significativa flessione della popolazione residente in Italia dovuta ad un saldo naturale negativo¹⁸ che porterà nel 2065 a 6,5 milioni di abitanti in meno, una situazione particolarmente negativa per il Mezzogiorno. Mentre, infatti, per le aree centro settentrionali la probabilità empirica che la popolazione nel 2065 possa essere più ampia rispetto a quella attuale è pari al 30%, nel Sud e nelle Isole è nulla. Sostanzialmente, le previsioni prevedono uno spopolamento del Mezzogiorno, con margini di errore prossimi allo zero, con uno spostamento della popolazione dal Sud e dalle Isole verso le aree centro meridionali.

¹⁷ https://www.istat.it/it/files//2018/05/previsioni_demografiche.pdf

¹⁸ Il saldo naturale è la differenza tra il numero dei nati vivi e quello dei morti relativi ad un determinato periodo di tempo (in genere un anno) su un determinato territorio

Figura 71 -Persone di 14 anni e più che hanno espresso un punteggio di soddisfazione per la propria vita tra 8 e 10 per ripartizione geografica

Valori percentuali – anni 2010-2016



Fonte: elaborazione su dati Istat – Bes (Benessere soggettivo)

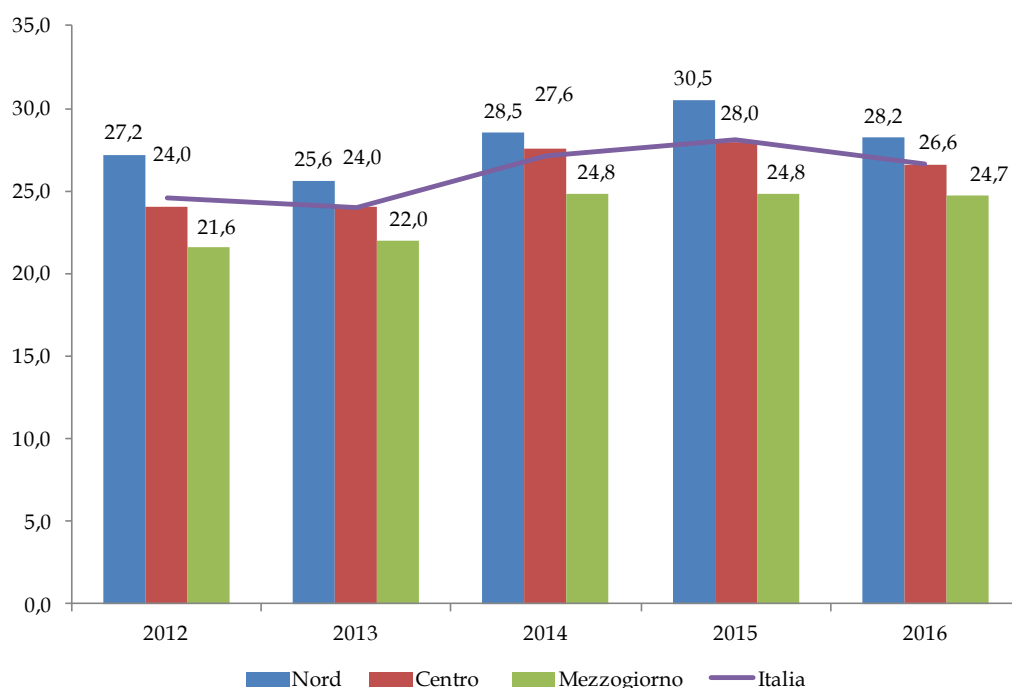
Il ritratto del Mezzogiorno che emerge è quello di un territorio privo di *capability* (Sen, 1993), intesa come la libertà dell'individuo di condurre un certo tipo di vita piuttosto che un altro, facendo emergere delle riflessioni legate a problematiche di giustizia spaziale, intesa come la giustizia sociale nelle sue materializzazioni e rappresentazioni spaziali.

L'obiettivo delle politiche di sviluppo locale dovrebbe essere quello di assicurare il raggiungimento di una distribuzione equa dal punto di vista spaziale, rispettando due principi rawlsiani (Prisco, 2013):

1. la distribuzione del reddito dovrebbe essere tale da assicurare a) il soddisfacimento dei bisogni della popolazione in ciascun territorio, b) allocare le risorse in modo tale da massimizzare gli effetti moltiplicatori interterritoriali, c) allocare ulteriori risorse per contribuire al superamento di particolari difficoltà causate dall'ambiente fisico e sociale.
2. i meccanismi istituzionali organizzativi, politici ed economici dovrebbero essere tali da massimizzare le prospettive dei territori meno avvantaggiati. (Harvey, 1978, p. 143).

Figura 72 -Persone di 14 anni e più che ritengono che la loro situazione migliorerà nei prossimi cinque anni per ripartizione geografica

Valori percentuali – anni 2010-2016



Fonte: elaborazione su dati Istat – Bes (Benessere soggettivo)

La distribuzione ineguale di servizi infatti altro non è che l'*outcome* più visibile di processi decisionali che non è sempre possibile osservare e che spesso rappresentano il risultato dell'operare di una molteplicità di attori in contrasto e in competizione tra di loro. Secondo Harvey, questo è semplicemente il risultato del funzionamento della città capitalista che opera producendo e riproducendo le disuguaglianze distributive.

Tali questioni non sono state utilizzate dall'agenda politica come chiave di lettura e come orientamento per la propria azione nonostante, le città siano ad oggi caratterizzate da crescenti ineguaglianze, da mancanza di diritti, da nuove e rinnovate povertà (Secchi, 2013), in un quadro economico e politico segnato dall'affermarsi sempre più esteso di politiche neoliberiste.

L'analisi appena condotta rappresenta un'ulteriore stadio delle politiche di intervento sull'economia del Meridione, interessata, come noto, a partire dal secondo dopo guerra da continui, e per lo più non coerenti, tentativi di recupero dei ritmi di crescita del territorio, inferiori rispetto a quelli osservabili nel resto del Paese.

I primi tentativi di recupero dell'immobilismo secolare che aveva interessato il meridione, vennero effettuati a partire dal secondo dopo guerra, a seguito della diffusione delle politiche dei modelli di sviluppo polarizzato, sviluppate, nel corso degli anni Cinquanta (da economisti eterodossi come Perroux e Myrdal). L'affermazione del carattere non vuoto dello spazio in cui si localizzano le imprese, aveva sostanzialmente consentito di capire che ogni scelta localizzativa di un'azienda provoca conseguenze non solo per la sua sopravvivenza ma anche sul destino di chi abita i luoghi e si trova a vivere in un contesto caratterizzato da diverse opportunità e da diverse specializzazioni produttive. Lo sviluppo economico, cioè, non avviene ovunque non si realizza nella stessa misura in un luogo ma ha origine in alcuni punti, nei quali si formano agglomerati industriali che tendono ad attrarre risorse e a crescere a discapito della periferia [Perroux, 1961]. La sfera economica è uno spazio dominato da forze di concentrazione e diffusione che si organizza intorno a specifici poli di sviluppo, e tende a rinforzarsi, comportando uno sviluppo progressivo della località e l'impoverimento delle regioni periferiche, determinando quello che l'economista Myrdal definiva uno sviluppo circolare e cumulativo. Si affermava cioè la necessità di un intervento esterno che potesse permettere di innescare gli effetti di diffusione in basi ai quali anche le aree più periferiche godevano dei principi dello sviluppo economico.

Sulla scia di queste teorie, in Italia venne istituita la Cassa per il Mezzogiorno che, attraverso la concessione di importanti contributi in conto capitale, il concorso sugli interessi e il sistema delle partecipazioni statali, permise la creazione di importanti poli industriali¹⁹.

Tali complessi continuano ad operare ancora oggi, e hanno sicuramente contribuito nel tempo a distribuire salari, ad effettuare investimenti e ad arricchire la dotazione di capitale del Mezzogiorno, consentendo un accrescimento del reddito reale delle regioni meridionali. L'insuccesso di questa politica è da individuare però nell'incapacità di generare effetti indiretti. La nascita delle cattedrali nel deserto è un'espressione coniata proprio ad identificare la distanza tecnologica, organizzativa e culturale di questi poli industriali rispetto al territorio circostante, e il loro isolamento nei confronti dell'economia locale.

¹⁹ Il polo siderurgico di Taranto, l'industria petrolchimica di Augusta, Milazzo e Gela, la produzione di automobili a Pomigliano d'Arco, Termini Imerese, Vasto e Cassino, i poli industriali di Bagnoli, Brindisi e altri.

L'approdo ai metodi del nuovo regionalismo, e quindi alla rivalutazione della regione come unità di indagine e come scala di regolazione politica, ha determinato la preferenza nei confronti di sistemi politici maggiormente decentrati, e quindi in Italia anche all'attuazione della Riforma del Titolo V della Costituzione del 2001.

La maggiore autonomia affidata ai governi locali, avrebbe di fatto dovuto stimolare un crescente efficientamento nella gestione della spesa pubblica e una più coerente erogazione di risorse e di servizi nei confronti della cittadinanza. Peraltro, la costituzione di una governance multilivello avrebbe dovuto promuovere le ragioni della diversità tipiche di ogni modello e di ogni particolare composizione di spesa pubblica, garantendo l'adeguamento dell'offerta alle specificità di ogni territorio.

Ciò significa, che nel momento in cui le strutture decentrate hanno la possibilità di decidere il livello di tassazione tributaria e restituiscono al cittadino corrispondenti benefici, allora il governo fiscale non avrà più problema di preoccuparsi dei differenziali di prelievo sui cittadini, perché esiste un bilanciamento tra il costo della tassazione e i benefici che il cittadino trae dall'accesso ai servizi pubblici della singola giurisdizione. Le imposte, anche eventualmente pagate in misura maggiore, in uno Stato federato o in una comunità locale, possono rappresentare il corrispettivo liberamente scelto dalla comunità per l'accesso a dei servizi pubblici locali aggiuntivi. E' però necessario che venga effettuato un meccanismo di redistribuzione che consenta di euguagliare le risorse di partenza.

Se però il decentramento, è accompagnato ad una riduzione di risorse che mina, e elimina gli impegni effettuati in termini di redistribuzione, è evidente come il rischio, delineato dalle analisi precedentemente effettuate, è di incrementare i preesistenti divari regionali. Sembra che la «questione territoriale» nei suoi molteplici aspetti costitutivi abbia ceduto il passo, nell'agenda della politica, alla dimensione a-territoriale e tecnocratica della disciplina di bilancio e della spending review. Sembra cioè esserci allontanati dalla volontà di promuovere la "territorializzazione" dei nodi dello sviluppo economico e sociale, e delle dinamiche identitarie delle comunità politiche, promuovendo al contrario una nuova fase in cui la politica si ritrae dal territorio inteso come «principio di legittimazione» della sua azione.

Infatti, le politiche effettuate per il contenimento delle inefficienze, avrebbero dovuto tenere in considerazione maggiormente il ruolo del geografo. Se è vero come lo è, che vi

è necessità che i governi locali effettuino una ristrutturazione della gestione ordinaria dei propri servizi, è anche vero che tale politica avrebbe dovuto essere disegnata in un'ottica di riordino territoriale. Le partizioni, avrebbero dovuto essere pensate per poter essere coerenti con le possibilità offerte dall'assetto tecnologico in modo tale da poter essere in grado di soddisfare le necessità della domanda locale, nel pieno rispetto delle identità territoriali (Castelnovi, 2013).

Questo avrebbe permesso di costituire un'idea di governance di natura sostanzialmente interattiva, reticolare e cooperativa, e più adeguata per trattare al contempo le sfide della globalizzazione e le istanze dell'equità sociale e della giustizia spaziale, salvaguardando inoltre le differenze e le aspirazioni locali.

La riscoperta del territorio, si è ancora una volta dimostrata, confinata all'interno di un dialogo autoreferenziale che ha finito per produrre effetti totalmente diversi da quelli immaginati. La politica della scala rischia in questo modo di assumere i contorni di un conflitto tra scale. Concedere autonomia è infatti più facile che revocarla, così come la creazione di nuovi livelli e di enti è molto più semplice della loro riduzione o della loro razionalizzazione (Celata, 2008).

La valorizzazione della scala, quale soluzione ai problemi determinati dalle politiche neoliberiste, si è rilevato infatti uno strumento totalmente inadatto, perché non adatta è la premessa in base alla quale tale politiche "territoriali" vengono attuate. Alla base di tutto occorrerebbe tener presente che le partizioni territoriali, sulle quali vengono effettuate scelte che dovrebbero portare ad alcuni risultati, sono esse stesse inficiate da problemi definatori. . La regione, il comune, la provincia, o qualsiasi altro ente amministrativo, non sono da qualche parte, 'là fuori', in attesa di essere scoperte, ma sono da noi (o da altri) costruite" (Allen et al, 1998).

In questo senso, la riscoperta del locale rimanda a rappresentazioni areali del mondo, alla valorizzazione delle identità territoriali, ma rischia di promuovere complessivamente l'effetto opposto: la dissoluzione dello Stato in una rete con una spazialità molto complessa (Gupta e Ferguson, 2002) che finisce per perpetuare, ed acuire, i problemi preesistenti.

Bibliografia

1. Agnew (1994), *The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory*, *Review of International Political Economy*
2. Allen, Massey e Cochrane (1998), *Rethinking the Region* - Londra, Routledge
3. Allen, Massey. e Cochrane (1998), *Rethinking the Region*. Londra, Routledge
4. Amin (2007), *Rethinking the Urban Social, City*
5. Amirante (2000), *La coesione economica e sociale. I servizi pubblici e i diritti sociali*, Resoconto redatto dal dott. Piero Gambale
6. Annaler (2004), *Series B, Human Geography*
7. Ascani, Crescenzi., Iammarino (2012) - *Regional Economic Development: A review* - WP1/03 Search working paper
8. Aspinall e Berger (2001), *The break up of Indonesia? Nationalisms after Decolonisation and the Limits of the Nation-State in Post-Cold War Southeast Asia*, Taylor and Francis Ltd
9. Aspinall e Berger (2001): *The break-up of Indonesia? Nationalisms after decolonisation and the limits of the nation-state in post-cold war Southeast Asia* - *Third World Quarterly*
10. Bagchi, A. (2003) *Rethinking federalism: changing power relations between the center and the states*. *Publius: The Journal of Federalism*
11. Bagnasco (1977), *Libro, Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*
12. Banfield (1958), *Libro, The moral basis of a Backward Society*, The free press Glencoe, Illinois
13. Banfield (1958), *The Moral Basis of a Backward Society* - Chicago, Free Press
14. Barca (2009), *Un'agenda per la riforma della politica di coesione - una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e all'aspettative dell'Unione Europea*, *Rapporto interdipendente*

15. Bardhan (2002), Decentralization of governance and development - Journal of Economic Perspectives
16. Bardhan and Mookherjee (2000), Capture and Governance at Local and National Levels, American Economic Association
17. Becattini (1990), The Marshallian industrial district as a socio-economic notion, in Industrial Districts and inter-firm cooperation in Italy by Pike, Becattini, Sengenberger
18. Bennet (1997), Administrative Systems and Economic Spaces, Regional Studies, Londra
19. Beramendi (2007), Inequality and the territorial fragmentation of solidarity, International Organization
20. Bosi (1996), Libro, Corso di Scienza delle finanze
21. Brennan e Buchanan (1980), The power of tax, Cambridge books from Cambridge University Press
22. Brenner (1998), Global cities, glocal states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe, Review of International Political Economy
23. Brenner (2000), The Urban question as a scale question: reflection on Henry Lefebvre, Urban Theory and the politics of scale , International Journal of Urban and Regional Affairs
24. Brenner (2004), Urban governance and the production of new State Spaces in Western Europe, Review of International Political Economy
25. Brenner e Pullano (2017), Libro, Stato, spazio, urbanizzazione Guerini Scientifica
26. Broadway (2001), Equalization revisited: its role and design - 30th Annual Conference of the Atlantic Provinces Economics Association, Fredericton, New Brunswick
27. Broadway (2003), The Theory and Practice of Equalization - CESifo Economic Studies

28. Brugnano, Ferraina, Ferri, Minzyuk, Russo (2017), Federalismo municipale e nuovo sistema perequativo: il Fondo di solidarietà comunale 2016 - Working paper Siep n. 274
29. Buchanan (1965), An Economic Theory of Clubs - *Economica*
30. Buchanan, (1950), Federalism and fiscal equity - *The American Economic Review*
31. Cai e Treisman (2005), Does Competition for Capital Discipline Governments? Decentralization, Globalization and Public Policy
32. Calamai (2009), The link between devolution and regional disparities: evidence from the Italian regions, *Environment and Planning*
33. Casteigts (2010), Réforme(s) territoriale(s) : de la complexité comme solution à la simplification comme problem, *Espaces et Societes*
34. Castelnovi et al (2013), Il riordino territoriale dello Stato , riflessioni e proposte della *Geografia italia* 2013
35. Castiglioni, Ferrario (2005), «Tra Montello e città diffusa. La percezione del paesaggio e delle sue trasformazioni». - In Castiglioni B. (a cura di), *Montello*.
36. Castiglioni, Ferrario (2007), Dov'è il paesaggio veneto?, *Ars*
37. Celata (2008) L'individuazione di partizioni del territorio nelle politiche di sviluppo locale in Italia: ipotesi interpretative - *Rivista Geografica Italiana*
38. Celata e Fardelli (2009), Partizioni del territorio, sviluppo locale e *governance* multilivello - in L. SCARPELLI (a cura di), *Organizzazione del territorio e governance multilivello*, Bologna, Patron
39. Cheshire e Gordon (1996), Territorial competition and the predictability of collective in(action), *International Journal of Urban and Regional Research*
40. Cisani (2016), Paesaggio e mobilità tra approcci teorici e pratiche locali. Il caso dei gruppi di cammino a Bergamo, *Annali del Dipartimento di metodi e modelli per l'economia e la finanza*
41. Cleveland (1979), Robust locally weighted regression and smoothing scatter-plots - *Journal of American Statistical Association*

42. Coleman (1988), Social capital in the creation of human capital, *American Journal of Sociology*
43. Coleman, R. (1990), *Foundation of social Theory*, Cambridge, Cambridge University Press
44. Contributo alla discussione della Commissione Tecnica per i fabbisogni standard del 5 Aprile 2017
45. Coppola (2006), Ritagli territoriali tra democrazia e sviluppo, in *Pianificazione strategica e aggregazioni sovra comunali: un banco di prova per città e territori* Roma, Cresme ricerche
46. Corte dei conti (2017), *Rapporto coordinamento finanza pubblica 2017*
47. Dematteis (1989), *Regioni geografiche, articolazione degli interessi e regioni istituzionali - Stato e Mercato*, Bologna
48. Dematteis e Governa (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello Slot - Collana di Scienze Geografiche Franco Angeli*, Milano
49. Di Franco (2014), *Il Poliedro della coesione sociale - Analisi teorica ed empirica di un concetto sociologico*, Franco Angeli
50. Di Meo (1995), *Les nouvelles contradictions des territoires*, in *Revue de Géographie de Lyon*
51. DiNardo (2008), *Natural Experiments and Quasi-natural Experiments - Durlauf S.N., Blume L.E. (a cura di), The New Palgrave Dictionary of Economics*, Palgrave Macmillan
52. Ezcurra e Pasqual (2008), *Fiscal Decentralization and Regional Disparities: Evidence from Several European Union Countries*
53. Ezcurra e Rodriguez-Pose (2011), *Can the Economic Impact of Political decentralisation be Measured. CEPR Discussion Paper, no. 8211*
54. Ezcurra, Pose (2009), *Does Decentralization Matter for Regional Disparities? A Cross-Country Analysis - Journal of Economic Geography*
55. Ferlaino (2013), *Dialogia geo-economica e amministrativa nell'Italia del secondo dopo guerra*, *Rivista Geografica Italiana*

56. Ferlaino e Molinari (2009), *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità, Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Bologna, Il Mulino
57. Ferri (2017), *Una difficile transizione 2017 – atti della conferenza IFEL/ ANCI sulla finanza e l'economia dei Comuni italiani*
58. Fossati (2000), *Economia Pubblica*, Milano: Franco Angeli
59. Franzini (2011), *Ricchi e poveri – L'Italia e le disuguaglianze (in)accettabili*, Università Bocconi editore
60. Friedkin (2004), *Social Cohesion*, *Annual Review of Sociology*, vol. 30, 409-425
61. Fukuyama (2002), *Social Capital and Development: The Coming Agenda*”, *SAIS Review*, Vol. XXII, n. 1
62. Fukuyama, (1995), *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York, Free Press
63. Fukuyama, (1996), *Fiducia*, Rizzoli, Milano
64. Fukuyama, (2000), *Social Capital and civil society*, International Monetary Fund, Washington D.C.
65. Gambi (1964), *Compartimenti statistici e regioni costituzionali*, in *Questioni di Geografia*, Napoli, ESI
66. Gambi (1976), *Introduzione*, in *Storia d'Italia*, 6, Atlante, Torino, Einaudi
67. Gambi (1990), *Regioni costituzionali e regioni altre*, Società e Storia
68. Gamkhar, S. and W. E. Oates (1996), *Asymmetries in the Responseto Increases and Decreases Intergovernmental Grants: Some Empirical Findings*, *National Tax Journal*
69. Garman, Haggard e Willis (2001) *Fiscal decentralization: A political theory with Latin American cases*
70. Gelman e Imbens (2017), *Why high-order polynomials should not be used in regression discontinuity designs*, *Journal of Business and Economic Statistics*
71. Gennari e Messina (2012), *How sticky are local expenditures in Italy? Assessing the relevance of “fly paper effect” through municipal data*, Working Papers Banca d'Italia

72. Giannola, Padovani, Petraglia (2015), Spending review e divari regionali in Italia ,
Economia pubblica
73. Giannola, Petraglia, Scalera (2011), Residui fiscali regionali e riforma federalist.
Quanto residuerà dalle politiche regionali e redistributive?, Economia pubblica
74. Giarda (2005), Libro, L'esperienza italiana di federalismo fiscale: una rivisitazione
del decreto n. 56/2000, il Mulino
75. Glaeser (2012), The triumph of the city, New York Times Bestseller
76. Gong e Zue (2002), Optimal taxation and intergovernmental transfers in a
dynamic model with multiple levels of government. Journal of Economic
Dynamics and Control
77. Governa (2014), Le città delle differenze e le questioni di giustizia (spaziale),
Rivista Geografica Italiana
78. Gramlich (1987), Federalism and Federal Deficit Reduction, National Tax Journal
79. Gramlich (1977), Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical literature,
in W. E. Oates, The Political Economy of Fiscal Federalism
80. Gramlich (1987), Federalism and Federal Deficit Reduction, National Tax Journal
81. Gramlich e Galper (1973), State and Local Fiscal Behaviour and Federal Grant
Policy, Brookings Papers on Economic Activity
82. Gramlich e Galper (1973), Expenditure Effects of Intergovernmental Transfers, the
Case of Slovenia , International Public Administration Review
83. Granovetter (1973), The Strength Of Weak Ties, American Journal of Sociology,
84. Grembi (2012), Policy Responses to Fiscal Restraints: A Difference-in-
Discontinuities Design, CESifo Working Paper Series
85. Gualini e Woltjer (2004), The Rescaling of Regional Planning and Governance in
the Netherlands", en Annual Conference of the Association of European Schools
of Planning, Grenoble
86. Gupta e Ferguson (2002), Spatializing States: Toward an Ethnography of
Neoliberal Governmentality American Ethnologist

87. Gupta e Ferguson (2002), *Spatializing States: toward an ethnography of neoliberal governmentality*, *American Ethnologist*
88. Harrison (2006), *Re reading the new regionalism: a sympathetic critique*”, in *Space and Polit*
89. Harvey (2005), *Libro, A brief history of neoliberalism*, Oxford University Press
90. Hofman, Guerra (2007) - *Ensuring inter-regional equity and poverty reduction, Fiscal Equalization di Jorge Martinez-Vazquez - Bob Searle*
91. Hooghe L, Marks, G. and Schakel, A. H. (2010) *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 43 Democracies*, London: Routledge
92. Hooghe, Marks, e Schakel (2008), *Operationalizing Regional Authority: A Coding Scheme for 42 Countries, 1950-2006*, *Regional and Federal Studies*
93. Ifel Fondazione Anci (2015) - *La finanza comunale in sintesi, Rapporto 2015*
94. Ifel Fondazione Anci (2016) - *La finanza comunale in sintesi, Rapporto 2016*
95. Ifel Fondazione Anci (2017) - *Il futuro della finanza locale - Principi da difendere, nodi da sciogliere, scenari da costruire - 2017*
96. Ifel Fondazione Anci (2017) - *La finanza comunale in sintesi, Rapporto 2017*
97. Imbens e Kalyanaraman (2012), *Optimal Bandwidth Choice for the Regression Discontinuity Estimator*, " *Review of Economic Studies*
98. Inman (2008), *The Flypaper Effect*, NBER Working Paper
99. Ires Piemonte (2016), *Coniugare coesione sociale, welfare e sviluppo economico in una prospettiva locale ed europea*
100. Jacob -Zhu (2002) *A Practical Guide to Regression Discontinuity*, MDRC
101. Jessop (2002), *Liberalism, neoliberalism, and urban governance: a State Theoretical Perspective*
102. Jessop (2005), *The political economy of scale and European governance*, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*
103. Keating (1998), *Governing cities and regions: territorial restructuring in a global age*, from Allen J. Scott (ed.) *Global City Regions*

104. Lee, Lemieux (2010) , Regression Discontinuity Design in economics -
Journal of economic literature
105. Lefebvre (1976), La produzione dello spazio, Milano, Moizzi
106. Lefebvre (2015), Il diritto alla città , ombre corte, Verona 2015.
107. Lefebvre (2015), L'esplosione degli spazi, in M. Guareschi, F. Rahola (a cura di), Forme della città, Agenzia X, Milano
108. Lobao e Hooks (2003),. Public employment, welfare transfers, and economic well-being across local populations: does lean and mean government benefit the masses? Social Forces
109. Lopolito e Sisto (2007), Il capitale sociale come fattore di sviluppo locale. Aspetti teorici e applicative, DSEMS
110. Lundvall (1992), National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning, London, Pinter
111. MacLeod e Goodwin (1999), Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance, Progress in Human Geography
112. MacLeod, G, Goodwin, M, 1999, "Reconstructing an urban and regional political economy: On the state, politics, scale and explanation" Political Geography
113. Magnaghi (2000), Il progetto locale, Torino, Bollati Boringheri
114. Magnusson (2009), Scaling Government to Politics en KEIL, R. y MAHON, R. Leviathan Undone? Towards a Political Economy of Scale . UBC Press, Vancouver
115. Mahon (2009), Leviathan Undone? Towards a Political Economy of Scale UBC Press, Vancouver
116. Martínez-Vázquez e McNab (2003), Fiscal Decentralization and Economic Growth, EconPapers
117. Massey (2001), Geography on the agenda, Progress in Human Geography
118. Massey (2004), Geographies of Responsibility, Geografiska Annaler
119. Massey (2005),. For Space, Londra, Sage

120. McCrary (2006), Manipulation of the Running Variable in the Regression Discontinuity Design: A Density Test, The National Bureau of economic research
121. McManus Walmsley , Argent, Baum , Bourke., Martin, Pritchard, Sorensen , (2012) Rural Community and Rural Resilience: What is Important to Farmers in Keeping their Country Towns Alive?, Journal of Rural Studies
122. Messina (2001), Decentramento fiscale e perequazione regionale. Efficienza e redistribuzione nel nuovo sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario - Banca d'Italia
123. Miller.(2009): "Is Scale a Chaotic Concept? Notes on Processes of Scale Production, UBC Press, Vancouver
124. Morgan (2002), The English question: regional perspectives on a fractured nation, Regional Studies
125. Myrdal (1957), Economic Theory and Underdeveloped Regions, London: University Paperbacks, Methuen
126. Nannincini,, Marattin, Porcelli (2017), Local governments reaction to central government's spending cuts. An analysis of the fiscal adjustment behaviour of Italian municipalities, SIEP
127. Novembre (2013), Competitività e coesione sociale: quale *governance* per le città europee - Oltre la globalizzazione - Società di Studi Geografici
128. Oates (1972), Fiscal Federalism , Libro, Edward Elgar Publishing, number 14708
129. Oates (1996), An essay of Fiscal Federalism, Journal of Economic Literature
130. Oates (2005), Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism, in International Tax and Public Finance
131. Oliviera, Breda (2010) Vazquez Contradictory rescaling: Confronting state restructuring and the building of new spatial policies - European urban and regional studies
132. Olwig (2007), The practice of landscape 'Conventions' and the just landscape: The case of the European landscape convention, Landscape research

133. Olwig (2007), The practice of landscape "Conventions" and the just landscape: The case of the European landscape convention", *Landscape Research*, 32
134. Panizza (1999), On the determinants of fiscal centralization: Theory and evidence, *Journal of Public Economics*
135. Peck, Theodore, Brenner (2013), Neoliberal urbanism redux?, *International Journal of Urban and Regional Research*, 37, 2013, 3, pp. 1091-1099
136. Peet (1977), The development of radical geography in the United States, *Progress in Human Geography*
137. Perroux (1988), «The pole of development's new place in a general theory of economic activity», Higgins e Savoie
138. Perulli P (1998), Libro, Nuovo regionalismo: l'economia arcipelago, Torino Boringheri
139. Petchey, Letchenkova (2007)- Fiscal capacity equalization and economic efficiency: the case of Australia, *Fiscal Equalization di Jorge Martinez-Vazquez - Bob Searle*
140. Pevcin (2011), State and Local Fiscal Behavior and Federal Grant Policy - *International Public Administration Review*
141. Porter (2003), Estimation in the Regression Discontinuity Model, working Paper, Harvard University Department of Economics
142. Porter, (2003), "Estimation in the Regression Discontinuity Model," Working Paper, Harvard University Department of Economics
143. Prisco (2013), La giustizia spaziale, fondamenti teorici, implicazioni per le politiche e aspetti metodologici - Tesi di dottorato
144. Prud'homme (1995), The dangers of decentralization - The world bank research observer
145. Putnam (1994), Making democracy work. Civic traditions in modern Italy, Princeton University Press
146. Qian e Weingast (1997), Federalism as a Commitment to Reserving Market Incentives

147. Reshaping Economic Geography (2009), World Development Report
148. Reynaud (1981), *Société, espace et justice: inégalités régionales et justice socio-spatiale*, Paris, PUF
149. Rimbert (1973), *Approches des paysages, L'Espace géographique*
150. Rist (1996), *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*. Paris
151. Rizzo, (2001), *Le inefficienze del federalismo fiscale - Economia politica*
152. Rodden e Ackerman (1997), *Does federalism preserve markets?*, Virginia Law Review
153. Rodríguez-Pose e Gill (2004), *The Economic (in)Efficiency of Devolution, Environment and Planning A: economic and space*
154. Rodríguez-Pose e Gill (2005), *On the economic dividend of devolution, Regional Studies*
155. Rodríguez-Pose, Ezcurra (2010), *Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries - Journal of Economic Geography*
156. Scoppetta (2013), *Centralità multidimensionali e più ampi processi di rescaling*
157. Searle (2007), *The impact of equalization on service delivery, Fiscal Equalization di Jorge Martinez-Vazquez - Bob Searle*
158. Secchi (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Roma-Bari, Laterza, 2013
159. Selmini,(2003), *Le politiche di sicurezza: origini, sviluppo e prospettive*, in Barbagli, M. (a cura di), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologna, Il Mulino p. 643.
160. Sen (1970), *Collective choice and social welfare*
161. Sharma (1999) *Development and Democracy in India*. Boulder, CO: Lynne Rienner
162. Sharma (1999), *Development and democracy in India*. Boulder, Co: Lynne Rienner

163. Sievert (2012), Taming PITCHf/x Data with XML2R and pitchRx - R - Journal
164. Soja (2010), The city and spatial justice, in BRET B., GERVAIS-LAMBONY P., HANCOCK C., LANDY F. (a cura di), Justices et Injustices Spatiales, Paris, Presses Universitaires de Paris Ouest,
165. Stenseke (2009), Local Participation in Cultural Landscape Maintenance: Lessons from Sweden, Land Use Policy
166. Storper e Venables (2003), Buzz: face to face contact and the urban economy, Journal of economic geography
167. Sturani (2013), Il contributo dell'approccio geostorico per un ripensamento critico della maglia amministrativa italiana, Società Geografica Italiana
168. Swyngedow (1997), 'Neither Global nor Local: "Glocalisation" and the Politics of Scale', in: K. Cox (Ed.), Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local
169. Thistlethwaite, Campbell (1960), Regression-Discontinuity Analysis: An Alternative to the Ex Post Facto Experiment, Journal of Educational Psychology
170. Tibeout (1956), A pure theory of locale expenditures, The Journal of Political Economy
171. Tomaney (2002), The evolution of regionalism in England - Regional Studies
172. Torrisi, Pike, Tomaney, Tselios (2015), Re-exploring the link between decentralization and regional disparities, Regional Studies, Regional Science
173. Turri (1998), Il paesaggio come teatro. Dal territorio vissuto al territorio rappresentato Venezia: Marsilio
174. Vanier (1997) Les limites du territoire: regards de géographes élus locales, Revue de Géographie de Lyon, Lione
175. Vanier (2010), Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité, Parigi, Economica

176. Vazquez, Searle (2007) - Challenges in the design of fiscal equalization and intergovernmental Transfers Fiscal Equalization di Jorge Martinez-Vazquez - Bob Searle
177. Venturini (2017), The Unintended Composition Effect of the Subnational Government Fiscal Rules: The Case of Italian Municipalities, SIEP
178. Wang e Ma (2014), Fiscal decentralization in China. A literature review
179. Weingast (2009), Second generation fiscal federalism: the implication of fiscal incentives - Journal of Urban Economics