

# RAPPRESENTAZIONE DELLE ISTANZE LOCALI O ACCOUNTABILITY, IL RUOLO DELLE ASSOCIAZIONI INTERCOMUNALI

FABIO FIORILLO

pubblicazione internet realizzata con contributo della



# Rappresentazione delle istanze locali o accountability, il ruolo delle associazioni intercomunali

Fabio Fiorillo

Proposta di relazione alla XIX Riunione Scientifica Siep:

## **Tema libero**

Versione preliminare e incompleta, non citare

### **Sommario**

La letteratura economica sul federalismo fiscale mette in evidenza come una delle ragioni che può giustificare una struttura decentrata di pubblici poteri si trovi nella maggior accountability a cui i governi locali sono costretti (Seabright 1996; Lockwood 2002). L'ottimalità della scelta di fornitura di pubblici servizi tra governi decentrati o governi accentrati dipende dal trade-off tra il maggior controllo sulle decisioni dei governi locali e, alternativamente, costo della mancata rielezione o possibilità di internalizzare le esternalità da parte del governo centrale.

In questa letteratura, i governanti, sia locali che centrali, agiscono da agenti il cui operato non è completamente controllabile, o verificabile, da parte dei cittadini (i principali).

Pur mantenendo la descrizione del rapporto tra cittadini e governanti come un rapporto principale agente, occorre sottolineare come questo sia molto più ricco di quanto descritto dai modelli di federalismo fiscale. Da un lato i cittadini possono organizzarsi per costituire dei gruppi di pressione che amplifichino le loro richieste e le rappresentino al livello di scelte pubbliche. Dall'altro sono spesso gli stessi governi locali che fungono da rappresentanti delle istanze dei cittadini a livello centrale.

Il benessere dei cittadini dipende, quindi, non solo dalla possibilità che questi hanno di controllare l'operato dei loro governanti, ma anche dalla disponibilità di strumenti capaci di rappresentare le loro istanze a livello di governo centrale.

In questo articolo si vuole presentare un modello in cui gli enti locali svolgono il duplice ruolo di soggetto che fornisce ai cittadini beni e servizi pubblici e di soggetto che rappresenta le istanze locali a livello di governo centrale.

Da un lato i cittadini sono avvantaggiati da avere governi locali, di piccole dimensioni, a loro molto vicini poichè questi soddisfano meglio le loro esigenze, dall'altro governi locali che insistono su una popolazione

molto limitata hanno scarso potere contrattuale nei confronti del governo di ordine superiore.

Gli strumenti dell'associazionismo intercomunale, in particolare le Unioni di Comuni, e la possibilità che questi hanno di assumere una serie di funzioni di area vasta, se da un lato possono ridurre la capacità di controllo dei cittadini, dall'altro fungono da strumenti affinché le esigenze locali siano correttamente rappresentate nelle decisioni degli enti di governo superiore.

*L'articolo sarà articolato in 4 sezioni: 1 Introduzione 2 Modello 3 L'associazionismo intercomunale e il disegno federale 4 Conclusioni*

## 1 Introduzione

In molti paesi la presenza di enti locali di piccola dimensione pone dei problemi di efficienza e di efficacia nella fornitura dei servizi pubblici ai cittadini. I piccoli comuni spesso non riescono a sfruttare adeguatamente le economie di scala o di scopo, nè ad internalizzare le esternalità. Inoltre, spesso manca la capacità fiscale sufficiente per fornire un adeguato livello di servizi. Per questa ragione molti paesi hanno avviato delle riforme territoriali volte o a ridurre il numero degli enti locali o a permettere loro di associarsi nella fornitura di beni e servizi. Nonostante tali proposte di riforma territoriale e i vantaggi economici nel formare comuni di dimensione maggiore o associazioni tra comuni, molto spesso sia gli amministratori che i cittadini dei piccoli comuni fanno resistenza alla prospettiva di perdere la loro identità territoriale. Nonostante le difficoltà finanziarie dei comuni di piccola dimensione e la conseguente difficoltà nel fornire servizi adeguati, spesso le resistenze sono rivolte non solo alle fusioni, ma anche a forme di associazionismo. Ad ogni modo sembra che l'opposizione è tanto più forte se la proposta di riforma territoriale si basa su fusioni tra comuni, mentre la riforma territoriale risulta meno osteggiata, e in qualche caso apprezzata da cittadini e amministratori, se gli strumenti proposti per attuarla sono di tipo associativo e volontario, e se viene costruito un corretto sistema di trasferimenti incentivanti a sostegno delle forme associative (Fiorillo e Pola 2006).

Da un punto di vista di political economics, il rapporto tra governi locali e cittadini è studiato ampiamente dalle teorie sul federalismo fiscale che si occupano di accountability (Seabright 1996; Lockwood 2002; Hindriks and Lockwood 2005). Tali teorie cercano di capire se la fornitura dei servizi pubblici sia più efficiente ad opera del governo centrale o ad opera dei governi locali. In particolare, poichè i governi non sono benevolenti, ma rent seeking, questi studi cercano di determinare quale forma di governo garantisce la miglior accountability ai propri cittadini, o se si preferisce in che modo possono essere minimizzate le rendite delle pubbliche amministrazioni.

La scelta della forma istituzionale ottimale dipende dal costo della mancata rielezione e dal peso che ciascuna comunità locale ha nella rielezione del governo. In definitiva in base a questi due parametri si calcola quale è l'utilità di riserva che deve essere lasciata ai cittadini delle singole comunità locali in maniera da

garantirsi la rielezione, la forma ottimale è quella che garantisce una utilità maggiore ai cittadini.

Due sono le questioni trascurate da questi modelli. La prima è legata al tipo di rapporti tra cittadini ed enti locali, ed in particolare enti locali di piccola dimensione. Nei piccoli enti locali, il controllo dei cittadini sull'operato degli amministratori è più forte di quello che i modelli di political economics presuppongono. L'idea che il rapporto diretto cittadini amministratori determini un controllo più forte sugli enti locali, non è nuova (Sorensen 1998). Quello che in questo paper si afferma e si cerca di modellare è legato all'ipotesi secondo cui nei piccoli comuni la pressione ed il controllo dei cittadini non si esercita solo nel momento delle elezioni, quanto piuttosto si esercita quotidianamente ed è legato alla conoscenza spesso diretta e personale tra amministratore e amministrati. In tal caso le richieste, le proteste, le pressioni dei cittadini sugli amministratori sono molto più accentuate e i costi non sono solo quelli di una mancata rielezione ma sono legati piuttosto a tale conoscenza diretta<sup>1</sup>.

La seconda questione riguarda i compiti che i governi locali hanno; nei modelli di federalismo fiscale il problema di solito è capire quali compiti sia efficiente assegnare allo stato centrale, quali ai governi locali. In realtà i governi locali hanno, nella contrattazione tra livelli di governo, un compito ulteriore rispetto a quello di fornire servizi, quello di rappresentare nella maniera più corretta possibile le istanze locali a livello centrale. Quando un governo locale chiede al governo centrale risorse lo fa in nome delle istanze della comunità che rappresenta. Chiaramente per governi benevolenti le istanze dei cittadini e quelle degli amministratori coincidono. Quando i governi non sono benevolenti, le istanze dei cittadini non sono rappresentate perfettamente. Sembra facile ipotizzare che quando gli enti locali sono di piccola dimensione, il controllo dei cittadini è forte e le istanze sono rappresentate in maniera corretta, tuttavia il peso che un ente locale di piccole dimensioni può avere sulle decisioni a livello nazionale è molto piccolo. Viceverso all'aumentare della dimensione dell'ente locale, il peso della rappresentazione che l'ente locale fa a livello nazionale aumenta, tuttavia la rappresentazione fatta si può discostare dai desideri dei cittadini. All'aumentare della dimensione dell'ente locale, aumenta la sua capacità di lobbying nei confronti del governo centrale, ma diminuisce l'accountability che lo stesso ha nei confronti dei cittadini. Per i cittadini esiste cioè un trade off tra la forza con cui gli enti locali riescono a rappresentare le istanze dei loro amministrati a livello nazionale e l'accountability dei governi locali stessi.

Nella prossima sezione verrà proposto un modello capace di tener conto di questi due problemi. Nella terza sezione si cercherà di capire se l'associazione tra enti locali comporta un aumento del benessere dei cittadini.

---

<sup>1</sup>In parole povere, se c'è da spalare la neve in un piccolo comune non si aspetta che l'ufficio addetto risponda, per poi punire l'inefficienza con la mancata rielezione del sindaco, ci si reca dal sindaco con una pala.

## 2 Il modello

### 2.1 Le funzioni obiettivo

Si assuma che esistano  $I$  enti locali ciascuno con popolazione  $N_i$ , la popolazione a livello nazionale è pari a  $N = \sum_i N_i$ . Si assume inoltre che il reddito procapite sia uguale in ciascun ente locale<sup>2</sup> e lo si normalizza a 1 ( $Y_i = 1$ ). In ciascun ente locale  $i$  i cittadini hanno la seguente funzione di utilità che si assume di forma quasi-lineare:

$$U_i^C = \phi_i \frac{G_i}{N_i^{\alpha_i}} + \phi_N \frac{G_N}{N^{\alpha_N}} + (1 - t_N - t_i) \quad (2.1)$$

dove  $G_i$  e  $G_N$ , sono rispettivamente la spesa pubblica fornita a livello locale e a livello nazionale,  $t_i$  e  $t_N$  sono le aliquote locali e nazionali,  $0 \leq \alpha_N \leq \alpha_i \leq 1$  sono parametri di non rivalità della spesa locale e della spesa nazionale, si assume che la spesa nazionale abbia aspetti di non rivalità non minori della spesa locale.  $\phi_N < \phi_i < 1$  rappresenta la quota di spesa pubblica che entra effettivamente nell'utilità degli individui. Questo significa che l'utilità marginale di un euro speso in consumi privati, è maggiore dell'utilità marginale di un euro di consumi pubblici locali ricevuta, a sua volta maggiore dell'utilità marginale di un euro ricevuto in consumi pubblici nazionali. È giustificato pensare che tale quota sia minore di 1 poichè non tutta la spesa pubblica va effettivamente a favore dei cittadini, essendo i governi non benevolenti e rent seeking non c'è ragione di pensare che l'attività che loro svolgono sia completamente a favore dei cittadini, i parametri  $\phi$  possono essere interpretati o come una misura dell'inefficienza della spesa pubblica, o come una misura di *fly-paper effect*, o in generale come una misura della perdita di benessere legata al fatto che i cittadini hanno preferenze differenti rispetto ai beni e servizi pubblici ricevuti. Tale perdita di benessere è maggiore quando i servizi pubblici sono forniti dallo stato centrale piuttosto che dagli enti locali.

La spesa pubblica è pari alle entrate al netto dei costi che si devono sopportare per la riscossione delle tasse, tali costi sono sia di tipo amministrativo, sia costi di *compliance*; di conseguenza la spesa complessiva che ciascun livello di governo potrà fare sarà pari alle imposte raccolte, più o meno i trasferimenti intergovernativi, meno i costi di riscossione delle imposte.

In particolare la spesa del governo locale è:

$$G_i = N_i t_i + N_i t r_i - C_i(t_i) \quad (2.2)$$

dove  $t r_i$  è il rapporto tra il trasferimento procapite ricevuto a livello locale e il reddito procapite; il costo per ottenere il gettito è

$$C_i(t_i) = N_i c(t_i), \quad \frac{\partial}{\partial t_i} c(t_i) > 0, \quad \frac{\partial^2}{\partial t_i^2} c(t_i) > 0$$

---

<sup>2</sup>Che quindi differiscono solo per dimensione.

La spesa del governo centrale è:

$$G_N = \sum_i^R (N_i t_N - N_i tr_i) - C_N(t_N, tr_i) \quad (2.3)$$

Per il governo centrale, i costi da sopportare per ottenere il gettito dai cittadini  $C_N(t_N)$  centrale dipendono positivamente dall'aliquota nazionale, maggiore è questa maggiore saranno le proteste dei cittadini, e maggiori saranno i tentativi di eludere (o evadere) il pagamento delle imposte. Inoltre i costi dipendono negativamente dai trasferimenti che il governo nazionale fa alle regioni, si assume infatti che i cittadini siano interessati ai programmi di spesa pubblica, in particolare poi assumiamo che l'interesse per i cittadini sia maggiore verso i programmi di spesa di competenza locale, questo perchè l'utilità della spesa locale è immediatamente percepita dai cittadini, poichè si assume (a là Oates (1972)) che la popolazione sia territorialmente eterogenea e che i governi locali colgano meglio le preferenze locali. Per tali ragioni un governo centrale che trasferisce agli enti locali garantisce alla cittadinanza una maggior soddisfazione e per tale via riesce a ridurre i costi di compliance.

$$\begin{aligned} C_N(t_N) &= c_N(t_N) \sum_i (N_i) - \sum_i (N_i a_N(tr_i)), \\ \frac{\partial}{\partial t_N} c_N(t_N) &> 0 \quad , \quad \frac{\partial^2}{\partial t_N^2} c_N(t_N) > 0 \\ \frac{\partial}{\partial tr_i} a_N(tr_i) &> 0 \quad , \quad \frac{\partial^2}{\partial tr_i^2} a_N(tr_i) < 0 \end{aligned}$$

Governi benevolenti massimizzerebbero la funzione di utilità dei cittadini fissando aliquote e trasferimenti in questo modo:

$$\frac{\partial}{\partial t_N} c_N(t_N^C) = 1 - \frac{1}{\phi_N} N^{\alpha_N - 1} \quad (2.4)$$

$t_N^C$  è tanto più basso quanto maggiore è il rent seeking del governo centrale (basso  $\phi_N$ ) e quanto minore è l'effetto di scala dovuto alla non rivalità del bene pubblico (alti  $\sum_i N_i$  e bassi  $\alpha_N$ ).

Dal punto di vista dei cittadini, l'ottimalità dei trasferimenti intergovernativi la si raggiunge quando

$$\frac{\partial}{\partial tr_i} a_N(tr_i^C) = 1 - \frac{\phi_i}{\phi_N} \frac{N^{\alpha_N}}{N_i^{\alpha_i + 1}} \quad (2.5)$$

$tr_i^C$  è tanto più alto quanto maggiore è il rent seeking del governo centrale (basso  $\phi_N$ ) e quanto minore è quello del governo locale (alto  $\phi_i$ ), quanto minore è l'effetto di scala del bene pubblico nazionale (bassi  $N$  e alti  $\alpha_N$ ), cioè la necessità di trasferimenti agli enti locali diminuisce all'aumentare della non rivalità della spesa nazionale. Infine la necessità di trasferimenti agli enti locali diminuisce quanto maggiore è l'effetto di scala del bene pubblico locale (alti  $N_i$  e bassi  $\alpha_i$ ).

Infine i cittadini considerano ottimale la fissazione delle imposte locali al seguente livello:

$$\frac{\partial}{\partial t_i} c_i(t_i^C) = 1 - \frac{1}{\phi_i} (N_i)^{\alpha_i - 1} \quad (2.6)$$

$t_i^C$  è tanto più basso quanto maggiore è il rent seeking del governo locale (basso  $\phi_i$ ) e quanto minore è l'effetto di scala dovuto alla non rivalità del bene pubblico (alti  $N_i$  e bassi  $\alpha_i$ ).

Se si assume che i governi non siano benevolenti e che il loro obiettivo sia quello di massimizzare la spesa pubblica (Niskanen, 1975), cioè  $U_N = G_N$  e  $U_i = G_i$ .

Se il governo centrale fissa le sue imposte e i trasferimenti senza tener conto dei governi locali, il valore di tali strumenti di policy è:

$$t_N = \bar{t}_N \quad \text{tale che} \quad \frac{\partial}{\partial t_N} c_N(\bar{t}_N) = 1 \quad (2.7)$$

$$tr_i = \bar{tr}_i \quad \text{tale che} \quad \frac{\partial}{\partial tr_i} a_N(\bar{tr}_i) = 1 \quad (2.8)$$

date le ipotesi sulla convessità di  $c_N$  e sulla concavità di  $a_N$ , si dimostra che  $t_N^C < \bar{t}_N$  e  $tr_i^C > \bar{tr}_i$ ,

Il governo locale non benevolente fisserà le sue imposte massimizzando la seguente funzione obiettivo:

$$t_i = \bar{t}_i \quad \text{tale che} \quad \frac{\partial}{\partial t_i} c(\bar{t}_i) = 1 \quad (2.9)$$

$$(2.10)$$

date le ipotesi sulla convessità di  $c_i$  si dimostra che  $t_i^C < \bar{t}_i$ ,

## 2.2 Il rapporto cittadini governi locali.

Per quanto riguarda il governo centrale si può assumere che i cittadini possano agire sui governanti solo al momento del voto, questo significa che il governo centrale deve garantire ai cittadini una utilità di riserva dopo di che può comportarsi nei loro confronti come un perfetto leviatano<sup>3</sup>. Per quanto riguarda i governi locali, l'ipotesi secondo cui i governi sono perfetti leviatani non sembra essere particolarmente realistica. Nei governi locali, specie di piccola dimensione, il controllo dei cittadini non si esercita solo al momento del voto ma nel rapporto quotidiano di prossimità tra cittadini e amministratori. È ragionevole pensare che i cittadini possano ottenere dai loro amministratori locali (di per se non benevolenti) utilità maggiori dell'utilità di riserva, tale potere di controllo diminuisce all'aumentare della dimensione dell'ente locale.

Gli amministratori degli enti locali quindi non massimizzeranno la propria funzione utilità  $U_i$ , ma una funzione obiettivo che può essere scritta come una media pesata tra la funzione degli amministratori e quella dei cittadini.

<sup>3</sup>Per semplicità si assume che l'utilità di riserva sia pari a zero, questo permette di considerare non stringente il vincolo.

$$W_i = \lambda(N_i) N_i U_i^C + (1 - \lambda(N_i)) U_i \quad (2.11)$$

dove  $0 \leq \lambda(N_i) \leq 1$  è il parametro di *voice* (cioè il peso dell'utilità dei cittadini), inoltre si assume che la *voice* diminuisca all'aumentare della dimensione dell'ente locale  $\left(\frac{\partial \lambda(N_i)}{\partial N_i} < 0\right)$ .

Con un numero di cittadini elevato,  $\lambda = 0$ , l'ente locale fissa la sua aliquota garantendo ai cittadini solo l'utilità di riserva. Al diminuire del numero di cittadini residenti nell'ente locale, il loro controllo sugli amministratori aumenta e gli amministratori locali sono indotti a concedere qualcosa in più dell'utilità di riserva. Riarrangiando l'equazione 2.11 possiamo scrivere

$$\begin{aligned} W_i &= [\phi_i \lambda(N_i) N_i^{1-\alpha_i} + 1 - \lambda(N_i)] U_i \\ &+ \lambda(N_i) N_i \phi_N \frac{U_N}{(\sum_i N_i)^{\alpha_N}} \\ &+ \lambda(N_i) N_i (1 - t_N - t_i) Y_i \end{aligned} \quad (2.12)$$

dove  $[\phi_i \lambda(N_i) N_i^{1-\alpha_i} + 1 - \lambda(N_i)] U_i$  rappresenta gli obiettivi propri dell'ente,  $\lambda(N_i) N_i (1 - t_N - t_i) Y_i$  rappresenta l'importanza del consumo privato procapite nelle decisioni che deve prendere l'ente,  $\lambda(N_i) N_i \phi_N \frac{U_N}{(\sum_i N_i)^{\alpha_N}}$  rappresenta l'importanza che ha la possibilità di incidere sulle decisioni di spesa del governo centrale da parte dell'ente locale. Si noti che, per costruzione un ente locale fissa le sue imposte indipendentemente da quanto farà il governo centrale, tuttavia quando i cittadini premono sulle decisioni dell'ente locale, l'ente locale sa che se potesse spingere verso un aumento della spesa nazionale i suoi cittadini starebbero meglio.

Un ente locale che massimizza  $W_i$  considerando come dati i trasferimenti  $tr_i$  e l'aliquota nazionale  $t_N$ , fissa l'aliquota locale in modo che:

$$\frac{\partial}{\partial t_i} c(t_i^W) = 1 - \Lambda(N_i) \quad (2.13)$$

i governi locali fissano una aliquota  $t_i^C < t_i^W < \bar{t}_i$  più bassa di quella che fisserebbero senza il controllo dei cittadini, ma comunque maggiore di quella che è ottimale per i cittadini, perchè devono tener conto dell'impatto dei consumi privati. Con  $0 < \Lambda(N_i) = \frac{\lambda(N_i)}{(\lambda(N_i) N_i^{1-\alpha_i} \phi_i + 1 - \lambda(N_i))} < \frac{1}{(N_i^{1-\alpha_i} \phi_i)}$ , si dimostra inoltre che  $\frac{\partial \Lambda(N_i)}{\partial N_i} < 0$ .

### 2.3 Il rapporto tra livelli di governo

Il rapporto tra livelli di governo, non può essere disegnato assumendo che le decisioni siano indipendenti. In particolare nella realtà dei rapporti intergovernativi, il governo centrale potrebbe desiderare che le aliquote locali siano fissate a livelli stabiliti, a loro volta i governi locali cercheranno di fare pressione sui

governi centrali per ottenere maggiori trasferimenti o affinché la pressione fiscale nazionale sia fissata a livelli che tutelino i propri residenti. Esiste cioè un *bargaining* politico tra livello di governo centrale ed enti locali per spartirsi le rendite del governo centrale e le rendite dei governi locali. Si assume che il governo nazionale contratti congiuntamente con tutti gli enti locali, sia  $\mu(N_i)$  il peso che l'ente locale ha nella contrattazione con il governo centrale, le decisioni circa aliquote nazionali, locali e trasferimenti si ottengono massimizzando la seguente funzione obiettivo calcolata in termini procapite:

$$\Omega = \left[ 1 - \sum_j \mu(N_j) \right] U_N + \left[ \sum_j \mu(N_j) W_j \right] \quad (2.14)$$

il peso di ciascun ente locale cresce all'aumentare della dimensione dell'ente stesso. Inoltre si assume, per semplicità, che il peso complessivo degli enti locali sia pari a 0,5, cioè che enti locali e governo centrale si spartiscano le rendite in parti uguali, infine si assume che  $\mu(N_i) = 0,5 \frac{N_i}{\sum_i N_i}$ .

Se gli enti locali sono molto piccoli rispetto alla dimensione complessiva nazionale si può assumere che l'aliquota nazionale rimane invariata<sup>4</sup> ( $t_N^\Omega = \bar{t}_N$ )

Non così invece il peso di ciascun ente locale sulla definizione dei trasferimenti così fissati:

$$\frac{d}{dt r_i} a(tr_i^\Omega) = 1 - \frac{N_i}{N} \frac{\phi_i N_i^{1-\alpha_i} \lambda(N_i) + 1 - \lambda(N_i)}{1 + \phi_N N^{1-\alpha_N} \sum_j \left(\frac{N_j}{N}\right)^2 \lambda(N_j)} \quad (2.15)$$

In questo caso  $tr_i^\Omega > \bar{tr}_i$ , è facile dimostrare che quando i governi locali sono sufficientemente piccoli, all'aumentare della loro dimensione i trasferimenti crescono, cioè che  $\frac{\partial}{\partial N_i} tr_i^\Omega > 0$ . Inoltre i trasferimenti potrebbero essere sia maggiori che minori di quelli ritenuti ottimali per i cittadini, tuttavia è facile dimostrare che quando gli enti locali sono sufficientemente piccoli questi riescono a ottenere dal governo centrale trasferimenti minori di quelli ritenuti ottimali per i cittadini mentre se un ente locale aumenta la propria dimensione associandosi i trasferimenti aumentano avvicinandosi a quelli ritenuti ottimali per i cittadini.

<sup>4</sup>Ciascun ente locale cercherebbe di fissare l'aliquota nazionale

$$\frac{\partial}{\partial t_N} c(t_N^\Omega) = 1 - \frac{\sum_j \left(\frac{N_j}{N}\right)^2 \lambda(N_j)}{1 + \phi_N N^{1-\alpha_N} \sum_j \left(\frac{N_j}{N}\right)^2 \lambda(N_j)}$$

Si noti come le due aliquote sono molto vicine se il totale dei residenti a livello nazionale è molto elevato rispetto alla dimensione del singolo ente locale. Se invece i governi locali sono molto grandi, allora il controllo dei cittadini tende a zero e i governi locali non hanno interesse a contrattare con il governo centrale l'aliquota nazionale.

### 3 L'associazionismo intercomunale e il disegno federale

Da quanto sin qui detto è risulta evidente che i cittadini di un piccolo comune godranno di un livello di benessere basso, i piccoli comuni infatti non riescono a raggiungere scale dimensionali sufficienti per fornire un adeguato livello di servizi e allo stesso tempo non hanno sufficiente potere contrattuale nei confronti del governo centrale e di conseguenza ottenendo un ammontare di trasferimenti inferiori a quanto sarebbe ritenuto ottimale dai cittadini. È facile dimostrare che quando un comune è molto piccolo l'associazionismo intercomunale, e in generale un allargamento del comune, aumenta il benessere dei cittadini, da un lato poichè si raggiunge meglio una scala dimensionale efficiente, dall'altro perchè i governi locali riescono in questo modo ad ottenere trasferimenti più alti dal governo centrale.

All'aumentare della dimensione dell'ente locale i trasferimenti necessari ai cittadini per ottenere un livello adeguato di spesa pubblica locale diminuiscono, sia perchè gli effetti di scala sono più pronunciati, sia perchè i cittadini assegnando una utilità anche alla spesa nazionale, sanno che un aumento dei trasferimenti agli enti locali comporta una riduzione della stessa. Allo stesso tempo però l'aumento del potere contrattuale degli enti locali li porterà a chiedere e a ottenere trasferimenti via via più elevati, fino al punto di diventare superiori a quelli ritenuti ottimali dai cittadini. Finchè il controllo dei cittadini sugli enti locali è abbastanza forte, le richieste degli enti in sede di contrattazione con il governo centrale rispecchieranno la volontà dei cittadini, all'aumentare della dimensione dell'ente (o dell'associazione tra enti) le richieste degli enti locali in termini di trasferimenti rispecchieranno sempre meno i desiderata dei cittadini. Di conseguenza quando un comune è piccolo l'associazionismo intercomunale da un lato aumenta il potere contrattuale degli enti locali e quindi la forza che essi hanno nel rappresentare le istanze locali a livello centrale, dall'altro riduce il controllo che i cittadini hanno sull'ente locale stesso, riducendo progressivamente l'*accountability*. Oltre certe dimensioni l'*accountability* si riduce a tal punto che l'ente locale non avrà più interesse a rappresentare correttamente le istanze dei cittadini in sede centrale.

Il disegno delle relazioni tra cittadini e livello di governo, ed in definitiva il disegno federale, nel modello proposto dipende dai tre attori coinvolti: il governo locale, il governo centrale e i cittadini. Essendo un modello semplificato, per costruzione si è assunto che l'ente locale è sempre avvantaggiato da una crescita dei trasferimenti e quindi gli enti locali spingeranno in tale direzione<sup>5</sup> Per quanto riguarda governo e cittadini occorre studiare congiuntamente le equazioni 2.3, 2.5 e 2.15.

Per i cittadini di un ente locale molto piccolo si dimostra che all'aumentare della dimensione dell'ente (con l'associazionismo intercomunale), i trasferimenti

---

<sup>5</sup>Risulta evidente che tale semplificazione non tiene conto dei costi di transazione legati alla perdita delle identità locali, tali costi pongono un limite alla crescita del fenomeno dell'associazionismo e alla stessa riforma territoriale, tale limite qui non è considerato.

aumentano e si avvicinano a quelli ritenuti ottimali dai cittadini. Infatti

$$\frac{d}{dN_i} U_i^C = a_i(tr_i^\Omega) + t_i^W - c_i(t_i^W) + N_i \frac{\partial}{\partial tr_i} a_i(tr_i^\Omega) \frac{\partial}{\partial N_i} tr_i^\Omega > 0 \quad (3.1)$$

Per quanto riguarda il governo centrale, si noti che favorendo la riduzione degli enti locali da un lato si riduce il numero di comuni che ricevono trasferimenti, dall'altro ciascun comune ha un potere contrattuale maggiore e riesce ad ottenere un trasferimento più elevato, per verificare gli effetti complessivi riscriviamo l'equazione 2.15 in questo modo:

$$\frac{d}{dtr_i} a(tr_i^\Omega) = 1 - \frac{N_i}{N} \frac{1 + (\phi_i N_i^{1-\alpha_i} - 1) \lambda(N_i)}{1 + \phi_N N^{1-\alpha_N} H} \quad (3.2)$$

con  $H = \sum_j \left(\frac{N_j}{N}\right)^2 \lambda(N_j)$ . Il termine  $1 + (\phi_i N_i^{1-\alpha_i} - 1) \lambda(N_i)$  al numeratore misura la forza con cui il governo locale  $i$  rappresenta le istanze locali a livello nazionale. Tale forza è bassa quando gli enti locali sono molto piccoli, poichè il potere contrattuale è piccolo, aumenta all'aumentare della dimensione dell'ente fino ad un massimo, per poi ridursi poichè la capacità di controllo dei cittadini sugli enti locali si riduce progressivamente al crescere della dimensione del comune. Allo stesso modo il termine  $1 + \phi_N N^{1-\alpha_N} H$  rappresenta la capacità media degli enti locali di rappresentare le istanze a livello nazionale. Anche la capacità media di rappresentare le istanze locali presenta un massimo. In particolare la capacità è bassa quando la concentrazione<sup>6</sup> degli enti locali è bassa, aumenta quando la concentrazione aumenta fino a raggiungere un massimo, dopo un certo livello di concentrazione la capacità media di rappresentare le istanze locali diminuisce.

Quando gli enti locali sono molti e molto piccoli (bassa concentrazione), politiche che spingono gli enti ad associarsi fanno aumentare l'indice  $H$ , aumentando la capacità media di rappresentare le istanze locali. Questo significa che a parità di dimensione del singolo ente locale  $i$  il trasferimento contrattato tra ente locale e governo centrale si riduce. Si determina un circolo virtuoso per cui i singoli enti locali si associano, associandosi permettono di ridurre i trasferimenti agli enti minori che non si associano, che quindi sono spinti ad associarsi ulteriormente. Tutto questo processo porta i trasferimenti ad avvicinarsi a quelli ritenuti ottimali dai cittadini.

Se la distribuzione degli enti locali è particolarmente concentrata, se esistono cioè enti locali molto grandi, l'indice  $H$  tende a zero e quindi in media gli enti locali non hanno interesse a rappresentare le istanze della cittadinanza. A parità di dimensione del singolo ente locale  $i$  il trasferimento contrattato tra ente locale e governo centrale risulta elevato. Stimolare ulteriori associazioni tra comuni costringe il governo centrale ad aumentare i trasferimenti anche agli enti locali che non si associano. Gli incentivi ad associarsi dunque si riducono.

---

<sup>6</sup>Misurata come indice di Herfindal.

## 4 Conclusioni

Il lavoro qui presentato evidenzia come la letteratura sul federalismo fiscale ed in particolare la letteratura sull'accountability mettono in evidenza solo un aspetto del complesso rapporto tra cittadini ed enti locali. Se da un lato il conferimento di funzioni agli enti locali garantisce maggior accountability, questa tuttavia non necessariamente permette di avere maggiori e migliori livelli di servizi per i cittadini. Quello che conta non è solo dare ai cittadini la possibilità di controllare le decisioni prese dai governi locali, ma anche la capacità che questi ultimi hanno nel rappresentare le istanze locali a livello nazionale. Da questo punto di vista non è sorprendente che molto spesso gli amministratori degli enti locali sottolineino come uno degli obiettivi dell'associazionismo sia la capacità di presentarsi con una sola voce nella contrattazione con gli enti di governo superiore, ma anche nella contrattazione con gli enti monofunzionali come gli AATO o i comprensori scolastici. Da questo punto di vista agli abitanti degli enti locali può convenire rinunciare in parte alla capacità di controllo diretto sulle azioni degli enti locali in cambio di una miglior rappresentazione delle istanze locali a livello centrale.

Il lavoro inoltre mette in evidenza come la legislazione che spinge per la formazione di associazioni tra comuni in caso di una realtà caratterizzata da molti piccoli comuni può generare un circolo virtuoso per le finanze dello stato, riducendo il potere contrattuale dei comuni che non si associano e incentivando ulteriori associazioni. Quando la concentrazione comunale risulta sufficientemente elevata, questo risultato non vale più, l'associarsi di alcuni comuni alza i trasferimenti anche per i comuni che non si associano, aggravando gli equilibri finanziari.

## A Dimostrazioni

Da completare

## Riferimenti bibliografici

- Hindriks J. and Lockwood B. (2005), "Decentralization and Electoral Accountability: Incentives, Separation, and Voter Welfare", IFIR Working Paper No. 2006-02.
- Niskanen W. (1975), "Bureaucrats and politicians", *Journal of Law and Economics*, 18(3): 617-43.
- Oates W. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt-Brace, New York.
- Oates W. (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-49.
- Seabright P. (1996), "Accountability and Decentralization in Government: an Incomplete Contracts Model", *European Economic Review* 40, 61-91.

Sorensen R.J. (1998), "Targeting the lobbying effort: The importance of local government lobbying", *European Journal of Political Research*, 34, 301-327.