



www.lavoce.info

## Istituzioni e Federalismo

# SE IL PICCOLO COMUNE HA TROPPI CONSIGLIERI

di [Guglielmo Barone](#) e [Guido de Blasio](#) 04.03.2010

*La Finanziaria per il 2010 aveva previsto una sensibile riduzione del numero di assessori e di consiglieri comunali. Poi il provvedimento è stato ritirato. Ma qual è l'effetto di tanti politici locali sulla finanza pubblica e lo sviluppo territoriale? Al crescere del numero di assessori e consiglieri si ha una ricomposizione delle spese correnti a favore di quelle per il personale, una minore autonomia impositiva e una qualità inferiore dell'offerta di beni pubblici, approssimata in base alle scelte di residenza degli individui.*



Nel nostro paese il **numero di consiglieri e assessori comunali** è fissato in base alla popolazione del comune. Ad esempio, un comune con meno di tremila abitanti può disporre di 12 consiglieri e al più di 4 assessori; una città con più di un milione di abitanti, di 60 consiglieri e fino a 16 assessori. La legge **Finanziaria per il 2010** aveva previsto una riduzione del 20 per cento del numero di consiglieri e la fissazione del numero di assessori pari a un quarto di quello dei consiglieri (tavola 1). Si sarebbe trattato di una diminuzione di circa 45mila posizioni, secondo le elaborazioni del *Sole-24Ore*. Altre stime parlano di 35mila posti. Successivamente il provvedimento è stato ritirato, per essere rinviato all'anno successivo.

**Tavola 1 – numero di consiglieri e assessori**

| Popolazione       | Legislazione vigente (1) |             | Assessori | Finanziaria 201 |
|-------------------|--------------------------|-------------|-----------|-----------------|
|                   | Assessori (3)            | Consiglieri |           |                 |
| 0-3.000           | 12                       | 4           | 10        | 3               |
| 3.000-10.000      | 16                       | 6           | 13        | 4               |
| 10.000-30.000     | 20                       | 7           | 16        | 4               |
| 30.000-100.000    | 30                       | 10          | 24        | 6               |
| 100.000-250.000   | 40 (4)                   | 14          | 32        | 8               |
| 250.000-500.000   | 46                       | 16          | 37        | 10              |
| 500.000-1.000.000 | 50                       | 16          | 40        | 10              |
| > 1.000.000       | 60                       | 16          | 48        | 12              |

(1) Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali".

(2) Legge 23 dicembre 2009, n. 191, articolo 2, comma 185.

(3) Numero massimo di assessori calcolato in base all'art. 47, comma 1, del "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali". La stessa legge prevede che fino al recepimento di queste regole negli statuti comunali valgano quelle, parzialmente diverse, riportate all'art. 47, comma 5.

(4) Valido anche per i comuni che, pur avendo popolazione inferiore, siano capoluoghi di provincia.

#### CONFRONTO FRA COMUNI

È importante chiedersi se la **riduzione** avrebbe potuto essere utile. Oppure se sia stato più opportuno il rinvio del provvedimento o, magari, un suo definitivo ritiro. L'ipotesi sottostante alla riduzione è che il rendimento marginale del numero di politici locali sia poco rilevante e che quindi una sua diminuzione, quindi, oltre a permettere il risparmio di risorse pubbliche, non pregiudicherebbe l'efficacia dell'amministrazione locale. Esistono anche argomenti contrari alla riduzione. È possibile infatti che un più largo numero di politici migliori la gestione delle amministrazioni locali, anche attraverso una **maggiore specializzazione** del lavoro degli assessori e un più articolato ventaglio di competenze tra i consiglieri (si veda anche il contributo di [Gilberto Muraro](#) su queste colonne).

Per verificare l'effetto del numero di consiglieri e assessori, l'ideale sarebbe confrontare un qualche indicatore di performance – che rifletta per esempio l'efficacia e l'efficienza amministrativa oppure il contributo dell'operatore pubblico allo sviluppo socioeconomico dell'area – relativo a uno stesso comune nei due casi di numero invariato e di numero più basso di politici. Questo naturalmente è impossibile. Ci sono tuttavia metodi statistici che permettono, in determinate circostanze, di approssimare il confronto con un elevato livello di accuratezza. In sostanza, si tratta di paragonare comuni simili per caratteristiche socioeconomiche, ma caratterizzati da un numero diverso di consiglieri e assessori.

Applicando uno di questi metodi, ci si concentra per ragioni di robustezza statistica dei risultati sui comuni al di sotto e al di sopra della soglia dei **tremila abitanti**. **(1)** Per i primi sono previsti nel complesso al più 16 politici locali (consiglieri comunali e assessori), per i secondi, 22 (tavola 1). L'ipotesi che viene sfruttata è che gli accadimenti nei comuni con una popolazione di poco inferiore a tremila abitanti possano ragionevolmente approssimare quelli che sarebbero avvenuti nei comuni con una popolazione di poco superiore ai tremila abitanti, se questi ultimi avessero potuto disporre di un numero inferiore (cioè 16 invece che 22) di consiglieri e assessori. **(2)**

## PIÙ ASSESSORI, MENO RESIDENTI

I risultati che emergono dal confronto sono riportati nella tavola 2. Si sono considerati innanzitutto alcuni indicatori di performance desumibili dai **bilanci comunali**. Una più oculata gestione delle risorse pubbliche dovrebbe infatti caratterizzare le amministrazioni comunali di migliore qualità. Da questo punto di vista, non emergono differenze significative per l'ampiezza dell'intervento pubblico complessivo, approssimata dalla spesa pubblica e/o dalle entrate (entrambe misurate in termini pro capite). Un effetto del più ampio numero di consiglieri e assessori è quello della ricomposizione della spesa corrente a favore di quella relativa a **salari e stipendi** (la cui quota crescerebbe di 5,4 punti percentuali). Questo risultato potrebbe riflettere i maggiori esborsi per le remunerazioni dei politici locali e dei loro uffici. Per le entrate, l'impatto della numerosità di politici locali è negativo per quelle derivanti dai **tributi locali** (-29,3 per cento in meno) e, conseguentemente, per il grado di autonomia impositiva.

Per quanto riguarda la **qualità dell'azione amministrativa locale**, abbiamo considerato due indicatori basati sulle preferenze degli individui a risiedere nell'area del comune: i saldi migratori e i prezzi degli immobili. L'idea è che, a parità di altre condizioni, un comune ben amministrato attragga cittadini. Da questo punto di vista, i risultati ottenuti evidenziano che gli effetti di un più elevato numero di consiglieri e assessori sono quelli di una diminuzione del numero dei residenti (-0,4 punti percentuali dei saldi migratori) e di una riduzione della crescita dei prezzi degli immobili (-2,4 punti percentuali).

**Tavola 2 – effetto dell'incremento del numero di politici locali(1)**

| Indicatori di performance                                                 | Valore medio | Effetto stimato (2) |
|---------------------------------------------------------------------------|--------------|---------------------|
| Spesa complessiva pro capite media 2001-05                                | 2.204 euro   | Nullo               |
| Entrate complessive pro capite medie 2001-05                              | 2.170 euro   | Nullo               |
| Incidenza della spesa per investimenti sulla spesa totale media 2001-05   | 35,3%        | Nullo               |
| Incidenza delle spesa per il personale sulla spesa corrente media 2001-05 | 33,8%        | +5,4 punti perc.    |
| Entrate tributarie locali pro capite medie 2001-05                        | 367 euro     | -29,3%              |
| Autonomia impositiva media 2001-05 (3)                                    | 24,1%        | -3,0 punti perc.    |
| Saldo migratorio netto medio 2001-05                                      | 0,7%         | -0,4 punti perc.    |
| Crescita dei prezzi degli immobili                                        | 4,4%         | -2,4 punti perc.    |

(1) La tavola riporta i risultati delle regressioni in variabili strumentali delle variabili dipendenti riportate nella prima colonna in funzione di un polinomio di grado 3 della popolazione residente e del numero di politici locali effettivo strumentato con il numero teorico riportato nella tavola 1. Si sono considerati i comuni con un numero di abitanti inferiore a 6.000.

(2) Calcolato come effetto di un aumento del numero dei politici locali da 16 (comuni al di sotto dei 3.000 abitanti) a 22 (comuni tra 3.000 e 6.000 abitanti).

(3) Entrate tributarie (al netto della compartecipazione Irpef) in rapporto della somma di entrate tributarie, extratributarie e trasferimenti correnti.

In definitiva, i risultati che emergono dal confronto mostrano che, almeno se ci si limita agli indicatori di performance disponibili e ai comuni di piccola dimensione con problematiche gestionali non troppo complesse, vi è scarsa evidenza a favore dell'utilità di un più elevato numero di politici locali.

**(1)** Si tratta del metodo della *regression discontinuity*. Si veda, ad esempio, Lee D. S. e Lemieux T., "Regression Discontinuity Designs in Economics", NBER Working Paper n. 14723, 2009. La soglia dei tremila abitanti è stata scelta tra le varie disponibili (tavola 1) in quanto sia al di sopra sia al di sotto di essa vi è una numerosità di comuni sufficientemente elevata. Per le stime, abbiamo utilizzato 4.680 comuni da 0 a 3.000 abitanti e 1.587 comuni dai 3.001 ai 6.000 abitanti. Un problema potenziale per l'analisi è relativo alla circostanza che al superamento della soglia dei 3.000 abitanti si modificano anche i compensi per il sindaco e gli assessori. Per verificare che i risultati fossero attribuibili univocamente alla numerosità di politici locali, e non quindi alla remunerazione dell'esecutivo, abbiamo condotto degli esercizi analoghi a quelli presentati nel testo ma relativi alla soglia di popolazione di 1.000 abitanti, in cui è prevista la variazione dei compensi dell'esecutivo ma nessuna variazione nel numero di politici locali. Per quasi tutti gli indicatori utilizzati non abbiamo riscontrato alcun effetto della variazione nelle remunerazioni.

**(2)** La similarità tra i comuni al di sopra e al di sotto della soglia è suffragata dall'analisi statistica. Non si rivelano infatti differenze significative per quanto riguarda le principali caratteristiche socio-economiche (per esempio: localizzazione geografica al Sud, altitudine, capitale sociale) misurate con riferimento alla fine degli anni Novanta, ovvero prima dell'entrata in vigore della normativa vigente che stabilisce il legame tra popolazione del comune e numero di politici locali. Un elemento di interesse dell'esercizio proposto è costituito dal fatto che la riduzione nel numero di politici locali tra i comuni al di sopra della soglia e quelli al di sotto (pari a 6 posizioni) è all'incirca quella che si sarebbe potuta avere nel caso in cui la norma della finanziaria 2010 fosse stata approvata.

\* Le opinioni espresse sono quelle degli autori e non impegnano la responsabilità dell'Istituto di appartenenza.