

COSTI E BENEFICI DEL DISTACCO DA UNA GIURISDIZIONE LOCALE:  
IL CASO DI UNA PROVINCIA

BRUNO BISES, GIANLUCA LAGANÀ, FLAVIA D'ORO

pubblicazione internet realizzata con contributo della



**COSTI E BENEFICI DEL DISTACCO DA UNA GIURISDIZIONE LOCALE:  
IL CASO DI UNA PROVINCIA**

Abstract

The proper size of local jurisdictions is one of the problems the economic theory of fiscal federalism deals with. On theoretical grounds, the economic literature identifies the benefits and costs of larger vs. smaller jurisdictions mainly in economies of scale and differences in population preferences, respectively. Gains and losses due to the tax-transfer mechanism are often also considered. In practice, any decentralised country may face the two opposite phenomena of small jurisdictions merging to found a larger one and/or the communities belonging to a single political-administrative unit separating so as to give rise to two (or more) smaller jurisdictions.

In this paper the latter case is analysed with special reference to the possible splitting of the Italian province of Reggio Calabria and the founding of a new province in its eastern part.

The mentioned approaches are jointly used so as to provide a unitary cost-benefit evaluation. Firstly, the efficiency gains and losses from the province splitting are considered. By using indicators of the population income, wealth and consumption, of demographic and education composition and of political opinions, the gains in preference homogeneity are tested also through the cluster methodology. Then the economies of scale are analysed with respect to the administrative offices, and the additional political and bureaucratic costs are inferred using data from the mother-province budget. Finally, an analysis of financial sustainability of the new province is accomplished, through a simulation of its budget and the calculation of fiscal and financial indicators.

While no gains in terms of better correspondence of the new province decisions to local preferences may be hypothesized as a consequence of the separation from the old province, higher costs due to the doubling of political and administrative apparatus and a worsening of fiscal and financial situations should be expected. The well known result that the secession from large jurisdictions comes out in net losses for poorer areas appears to be confirmed.

JEL classification: H770

Settembre 2008

*(Versione provvisoria)*

---

\* Università Roma Tre

\*\* Ministero dello Sviluppo Economico

## 1. Introduzione

La teoria economica del federalismo fiscale affronta il problema della distribuzione delle competenze fiscali tra diversi livelli di governo. Vastissima è ormai la letteratura sulle diverse tematiche che da tale problema si dipartono. Una di queste è la questione dell'appropriata dimensione territoriale degli organismi di governo locale.

Tale questione – nella pratica – prende la forma dell'opportunità che in un paese, in presenza di strutture di governo decentrate, giurisdizioni territorialmente o demograficamente di piccole dimensioni si aggregino, così da formarne una unica più ampia (cfr., ad esempio, Sorensen, 2006, dove viene riportata l'esperienza norvegese), o, all'opposto, che comunità appartenenti ad un'unica giurisdizione si separino, così da dare luogo a più giurisdizioni di minori dimensioni (Cfr., ad esempio, Brink, 2003, che si riferisce al caso svedese). E' su questa seconda ipotesi che verrà concentrata l'attenzione nel prosieguo.

La separazione di un territorio da una preesistente giurisdizione politico-amministrativa viene in genere principalmente motivata, dalla collettività richiedente, dall'esistenza di un'identità culturale – basata su fattori storico-geografici e talvolta anche etnico-linguistico-religiosi – che contraddistingue tale collettività dal resto della popolazione della giurisdizione. A questa ragione normalmente vengono aggiunte motivazioni più contingenti, sia politiche (malcontento nei confronti di governanti “lontani” ritenuti meno sensibili alle esigenze della popolazione rispetto ai politici locali) che più strettamente economiche (come la richiesta di impiego nel medesimo territorio del gettito delle imposte in esso raccolte). Dalla separazione la comunità scissionista generalmente si aspetta benefici in termini di rappresentanza di interessi e di crescita economica. (Cfr. Young, 2002)

Gli economisti, d'altro canto, hanno affrontato il problema in primo luogo sotto il profilo dell'efficienza: giurisdizioni di minori dimensioni possono generare benefici in termini di maggior rispondenza delle decisioni alle preferenze delle collettività amministrative (a fronte di costi in termini di maggiori difficoltà di coordinamento delle attività, mancato sfruttamento di economie di scala nella fornitura di beni e servizi, effetti di traboccamento<sup>1</sup>). Dal teorema del decentramento (Cfr. Oates, 1972) deriva, infatti, che l'autonomizzazione delle diverse comunità facenti parte di un ente territoriale, con la costituzione di più giurisdizioni, può comportare risultati più efficienti

---

<sup>1</sup> L'efficienza allocativa richiede che la competenza relativa ad un dato servizio pubblico – o, in generale, a qualunque intervento pubblico – sia attribuita all'ente avente poteri sul territorio entro il quale se ne manifestano gli effetti, così che le decisioni in materia vengano prese dalla collettività su cui ricadono i benefici e che è chiamata a sostenere i relativi costi. In base al principio di corrispondenza fiscale (Cfr. Olson, 1969) i confini dell'ente a cui vengono attribuite le competenze relative ad un dato intervento pubblico devono, pertanto, coincidere con quelli della diffusione territoriale dei relativi effetti, così che non si verifichino *spillovers* tra giurisdizioni.

rispetto alle decisioni compiute centralmente dall'unico ente locale – necessariamente intermedie rispetto alle preferenze di ciascun gruppo di individui – e quindi un più elevato benessere per tutte le collettività coinvolte – in quanto un governo avente giurisdizione su una collettività ed un territorio meno ampi può adeguare l'offerta di servizi pubblici alle specifiche esigenze locali. Perché ci si possa aspettare una maggiore rispondenza delle decisioni degli enti locali di più ridotte dimensioni alle preferenze delle collettività amministrato è necessario, però, che le popolazioni delle comunità che si separano abbiano preferenze sufficientemente diverse tra loro ed omogenee al loro interno.

I benefici in termini di omogeneità di preferenze sono stati oggetto di indagine con riferimento prima alla separazione di nazioni (su cui si vedano, ad esempio, Alesina e Spolaore, 1997, e Bolton e Roland, 1997), e poi anche di enti decentrati (cfr. il citato Brink, 2003).

Un secondo profilo di analisi presente nella recente letteratura economica sull'argomento riguarda i guadagni o le perdite a cui andrebbe incontro ciascuno degli enti locali risultante dallo smembramento di una giurisdizione rispetto ai trasferimenti statali (cfr. Bolton e Roland, 1997, e Sorensen, 2006), nonché riguardo alle dimensioni della *tax base* (cfr. Brink, 2003). In senso più ampio, il problema è rappresentato dalla sostenibilità finanziaria della scissione di giurisdizioni locali, e cioè dagli effetti della separazione sulle entrate degli enti coinvolti, in conseguenza delle possibili diverse capacità di finanziamento sia autonomo – le entrate tributarie ed extra-tributarie – che derivato – i trasferimenti da enti sovra-ordinati – di enti di dimensioni demografico-territoriali diverse.

A questi profili di analisi si può aggiungere un approccio di *public choice*, diretto ad individuare i “costi della politica”, e cioè il volume di risorse complessivamente necessario all'istituzione ed al funzionamento degli organi politici e delle strutture amministrative degli enti di governo locale – che evidentemente aumenta se il numero di tali enti cresce – così da integrare l'analisi degli effetti della scissione sulle entrate con quella sulle spese.

Oggetto di questo lavoro è il distacco da una giurisdizione locale di sue componenti, con specifico riferimento ad uno degli enti che compongono l'ordinamento territoriale italiano: la provincia. La scelta di sottoporre ad indagine l'ipotesi di costituzione di una nuova provincia è motivata dal fatto che l'istituto provinciale, pur oggetto di critiche e di proposte di abolizione a seguito dell'istituzione delle regioni nel 1970, ha mantenuto un indubbio interesse per diverse comunità locali come strumento di riconoscimento identitario e di crescita economica, tant'è che il numero delle province è passato da 95 ancora nel 1992 all'attuale 107, che diventerà 110 nel 2009, attraverso un processo – diffuso in tutto il paese – di separazione di territori dalle rispettive province-madri. D'altro canto, l'istituto provinciale è uscito notevolmente rafforzato dalla riforma

costituzionale del 2001, che ne ha sancito il ruolo come ente locale intermedio fra comune e regione, con funzioni di fornitura di alcuni servizi (specialmente in campo ambientale, viario e dell'istruzione) nonché di coordinamento e di programmazione economica e territoriale e di promozione dello sviluppo.

Con questo studio si intende proporre una visione congiunta dei risultati dei tre profili di analisi sopra accennati attraverso la loro applicazione ad una specifica realtà locale, così da comporre uno scenario unitario per valutare costi e benefici dell'istituzione di una nuova provincia.

Il caso esaminato è quello della provincia di Reggio Calabria, dalla quale viene ipotizzato che si stacchi il territorio della Locride<sup>2</sup> – una delle tre circoscrizioni da cui tale provincia è idealmente costituita – per formare una nuova provincia.

La provincia di Reggio Calabria ha un'estensione territoriale di 3.183 Km<sup>2</sup> ed una popolazione residente di 565.866 abitanti (al 1° gennaio 2005). L'area della Locride presenta un'unitarietà geografica<sup>3</sup> nonché storico-culturale, racchiude il 42,5% della superficie dell'attuale provincia (1.352 Km<sup>2</sup>) ed in essa vive il 23,9% della popolazione provinciale (135.083 abitanti). Tale area comprende 42 comuni, che rappresentano quasi la metà dei 97 comuni da cui è costituita la provincia di Reggio Calabria.

Lo studio viene sviluppato nel modo seguente. Il paragrafo 2 affronta il problema del grado di divergenza nelle preferenze della popolazione della Locride rispetto a quelle delle altre aree dell'attuale provincia di Reggio Calabria, ricorrendo ad indicatori economici, politici e socio-culturali, ed utilizzandone i valori, calcolati su base comunale, anche per un'analisi *cluster*. Nel par. 3 viene analizzato il conto consuntivo dell'ultimo esercizio finanziario disponibile – quello dell'anno 2005 – della provincia di Reggio Calabria, così da ricavarne una quantificazione dei maggiori costi “della politica” e delle strutture amministrative che deriverebbero dall'istituzione della nuova provincia. Il par. 4 è dedicato all'analisi della sostenibilità finanziaria dell'ipotizzata nuova provincia: partendo dai dati del citato bilancio 2005 della provincia di Reggio Calabria, è stato costruito l'ipotetico bilancio della nuova provincia e sono stati calcolati i valori degli indicatori di autonomia impositiva, fiscale e finanziaria. Il par. 5, infine, contiene le principali conclusioni.

---

<sup>2</sup> Dal nome del suo centro abitato storicamente più importante.

<sup>3</sup> La Locride si estende lungo il tratto di costa Jonica della provincia di Reggio Calabria che va dal confine della provincia a nord fino a Capo Spartivento a sud e, verso l'interno, fino al crinale della dorsale appenninica aspromontana.

## 2. Analisi delle preferenze locali

### 2.1. Indicatori di preferenze

Dal teorema del decentramento di Oates (1972) deriva che fondamentali elementi a sostegno della separazione politico-amministrativa di aree appartenenti ad una medesima giurisdizione sono la diversità di preferenze tra le comunità che tale giurisdizione compongono, e, al contempo, l'omogeneità delle preferenze degli appartenenti a ciascuna di quelle collettività. L'eventualità che gli abitanti della Locride abbiano preferenze eterogenee rispetto a quelle della restante popolazione della provincia di Reggio Calabria, ed omogenee tra di loro, è stata perciò sottoposta ad indagine.

Non essendo evidentemente possibile rilevare direttamente le preferenze individuali, è necessario ricorrere a variabili che di quelle preferenze siano adeguatamente rappresentative. Si può ragionevolmente ritenere che il benessere economico, le condizioni socio-culturali e le opinioni politiche siano tra le principali cause o espressione di eventuali divergenze nelle preferenze degli individui.

Il benessere economico è, a sua volta, un concetto multi-dimensionale: fattori che influiscono su di esso sono certamente (anche se non esaustivamente) il reddito, il patrimonio, i consumi. Si è quindi proceduto ad individuare le variabili che possono essere ragionevolmente considerate indicatori dei tre citati fattori, e la scelta di quali di esse utilizzare in questo studio – condizionata, evidentemente, dalla disponibilità di dati su base comunale, così da permettere aggregazioni a livello sub-provinciale – è ricaduta su:

- reddito imponibile medio per contribuente dichiarato a fini IRPEF;
- ammontare medio per contribuente dell'imposta netta dovuta a titolo di IRPEF: data la struttura progressiva dell'IRPEF, la relazione fra questa variabile e il reddito imponibile medio permette di individuare la presenza di redditi dichiarati rientranti negli scaglioni di reddito più elevati;
- reddito disponibile familiare medio;
- valore del patrimonio immobiliare medio per abitante;<sup>4</sup>
- volume medio (per abitante) dei depositi bancari;
- immatricolazioni di autovetture di cilindrata superiore a 2000 c.c., per ogni 1000 abitanti.

Per le condizioni socio-culturali si è fatto ricorso ad un ristretto gruppo di variabili: la popolazione per classi di età e per livello di istruzione, rappresentate ciascuna da due indicatori:

- indice di vecchiaia;<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> La rilevazione si riferisce ai valori catastali degli immobili di proprietà di privati.

- indice di dipendenza;<sup>6</sup>
- quota di popolazione con un titolo di studio di scuola superiore o laurea;
- quota di popolazione senza alcun titolo di studio o analfabeta.

Come possibile espressione di preferenze riguardo ad una delle specifiche competenze provinciali – l’istruzione secondaria superiore – è stato aggiunto un ulteriore indicatore:

- il numero di alunni delle scuole superiori rispetto alla popolazione.

Infine, come manifestazione di preferenze politiche sono stati utilizzati i risultati, su base comunale, delle più recenti elezioni provinciali – quelle del 2006 – elaborati così da esprimere un indicatore, rappresentato dal

- rapporto di voti fra le due coalizioni di centro-sinistra e di centro-destra.

Le elaborazioni sono state compiute utilizzando dati di fonti diverse (Istat, Ministero delle finanze, ACI, ..). I più recenti dati disponibili riguardano, però, anni generalmente anteriori al 2005 – l’anno-base per l’analisi del bilancio della ipotizzata provincia.

L’analisi dei suddetti indicatori è stata, innanzi tutto, compiuta con riferimento ad ampi aggregati territoriali intra-provinciali, al fine di rilevare l’eventuale esistenza – ed il grado – di difformità nelle preferenze delle popolazioni di tali aree complessivamente prese: i valori degli indicatori calcolati per l’intera area della Locride sono stati perciò confrontati con quelli della parte residua della provincia di Reggio Calabria prima presa nel suo complesso e poi dopo aver escluso il comune capoluogo. E’ stata successivamente compiuta un’analisi territoriale disaggregata, con l’obiettivo di rilevare il grado di omogeneità all’interno di ciascuna delle due (o tre) aree: i valori degli indicatori sono stati calcolati per ciascuno dei comuni appartenenti a ciascuna delle citate macro-aree, e quindi utilizzati per una *cluster analysis*.

## **2.2. Confronto fra due macro-aree**

Per tutti gli indicatori di benessere economico considerati (cfr. la Tabella 1, colonne 1-3), l’area della Locride presenta valori inferiori – in qualche caso sensibilmente – a quelli della restante parte della provincia di Reggio Calabria (che include l’area urbana del capoluogo di provincia).

In particolare, nella Locride il reddito familiare disponibile risulta (nel 2001) pari a circa il 90% di quello del residuo territorio della provincia di Reggio Calabria, mentre il valore della

---

<sup>5</sup> L’indice di vecchiaia è calcolato come rapporto fra popolazione ultra-sessantacinquenne e popolazione di età inferiore ai 15 anni.

<sup>6</sup> L’indice di dipendenza, calcolato come rapporto fra la somma della popolazione con più di 65 anni e di quella con meno di 15 anni e la popolazione compresa fra i 15 e i 65 anni, è diretto a misurare la relazione fra popolazione presumibilmente inattiva e popolazione potenzialmente attiva. Dati gli estremi di età considerati questo indice tende a sottostimare tale relazione.

ricchezza immobiliare privata (rilevato nel 1999) risulta pari al 71,5% di quello della restante parte della provincia.

Se si tiene conto del livello dei prezzi – dei beni e servizi di consumo e degli immobili a scopo abitativo e commerciale – presumibilmente più elevato nella aree a più alta densità demografica (come i più grandi centri urbani), le differenze nel reddito familiare disponibile non appaiono tali da far ipotizzare un sostanzialmente diverso potere d’acquisto medio delle famiglie nelle due aree dell’attuale provincia, come, per altro, la differenza nei valori medi della proprietà immobiliare, pur sensibile, non fa presumere un sostanzialmente diverso livello di benessere derivante dall’utilizzo del patrimonio abitativo – sia nel caso di uso proprio delle abitazioni di proprietà che in quello di affitto di abitazioni altrui (a canoni presumibilmente in media più bassi) – ed anzi un benessere potenzialmente più elevato per alcune fasce di popolazione per effetto di una maggiore accessibilità media all’acquisto dell’abitazione principale.<sup>7</sup> A fronte di ciò si ha, evidentemente, un minore potere d’acquisto derivabile dall’eventuale liquidazione del patrimonio immobiliare, nonché una più bassa redditività media di tale patrimonio (se, come sopra ipotizzato, i canoni di locazione risultano mediamente inferiori).

**Tabella 1: Indicatori di benessere economico**

	(1)	(2)	(3) =(1)/(2)	(4)	(5) =(1)/(4)
	Locride	Residua Provincia di Reggio Calabria		Residua Provincia di Reggio Calabria senza Comune di Reggio Calabria	
<b>Reddito disponibile medio delle famiglie</b> <sup>(1)</sup>	29,2	32,3	0,90		
<b>IRPEF – Reddito imponibile medio per contribuente</b> <sup>(2)</sup>	9,5	11,7	0,81	9,5	1,00
<b>IRPEF – Imposta netta media per contribuente</b> <sup>(2)</sup>	1,3	1,9	0,68	1,3	1,00
<b>Ricchezza immobiliare privata pro-capite</b> <sup>(3)</sup>	10,1	14,1	0,71	9,6	1,05
<b>Depositi bancari medi pro-capite</b> <sup>(4)</sup>	3,1	4,6	0,67	3,5	0,89
<b>Acquisti di autovetture nuove cc &gt; 2000</b> <sup>(5)</sup>	22,7	19,4	1,17***	18,5	1,23***

(1) in migliaia di euro. Fonte: nostre elaborazioni su dati SIST 2001.

(2) in migliaia di euro. Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero delle Finanze 2002.

(3) in migliaia di euro. Fonte: nostre elaborazioni su dati SIST 1999.

(4) in migliaia di euro. Fonte: nostre elaborazioni su dati Banca d’Italia 2003.

(5) per ogni 1000 abitanti. Fonte: nostre elaborazioni su dati ACI 2001.

Livello di significatività: \*\*\*= 1%; \*\*=5%; \*=10%.

D’altro canto, il reddito imponibile medio risultante dalle dichiarazioni IRPEF è (nel 2002) pari all’81% di quello della restante parte della provincia di Reggio Calabria, mentre l’imposta netta raggiunge solo il 68% di quella versata nel restante territorio della provincia. Questi dati dimostrano

<sup>7</sup> Ciò anche tenendo conto del fatto che, se i valori catastali sono generalmente inferiori ai prezzi di mercato, la sottovalutazione è presumibilmente maggiore nei centri urbani medio-grandi – nei quali si è assistito ad una più elevata crescita dei prezzi degli immobili – che non in quelli di piccole dimensioni.

– tenendo conto della progressività dell’imposta – una sensibile differenza fra le due aree in termini di retribuzioni medie (o di quota dei redditi medio-alti che sfugge all’accertamento del fisco).

L’altro indicatore patrimoniale – il volume medio dei depositi bancari – nella Locride risulta pari a solo due terzi di quello della restante parte della provincia di Reggio Calabria. L’acquisto di autovetture nuove di elevata cilindrata (superiore a 2000 c.c.) è invece maggiore nella Locride di ben il 17% – possibile espressione di evasione fiscale ai livelli medio-alti di reddito più accentuata nella Locride che non nelle altre zone della provincia, come pure di maggiore presenza in quell’area di attività economiche illegali o che comunque sfuggono interamente al Fisco.

Per quanto riguarda le variabili socio-demografiche (cfr. la Tabella 2), l’indice di vecchiaia risulta nella Locride superiore del 12% a quello della restante parte della provincia, mentre l’indice di dipendenza dell’8%, e, d’altro canto, gli studenti delle scuole secondarie superiori sono, non inaspettatamente, in numero leggermente inferiore (di circa il 5%). Anche con riferimento ai livelli di istruzione la Locride presenta valori relativamente diversi da quelli del resto della provincia: oltre il 15% in meno di laureati e diplomati ed oltre il 15% in più di analfabeti o alfabeti ma senza titolo di studio.

**Tabella 2: Indicatori socio-culturali e di preferenze politiche**

	(1)	(2)	(3) =(1)/(2)	(4)	(5) =(1)/(4)
	Locride	Residua Provincia di Reggio Calabria		Residua Provincia di Reggio Calabria senza Comune di Reggio Calabria	
<b>Indice di vecchiaia<sup>(1)</sup></b>	111,0	98,8	1,12	95,5	1,16
<b>Indice di dipendenza<sup>(2)</sup></b>	56,7	52,5	1,08	54,8	1,03
<b>Alumni scuole superiori (su pop.)<sup>(3)</sup></b>	5,4%	5,7%	0,95	4,8%	1,12
<b>Diplomati e Laureati (su pop.)<sup>(4)</sup></b>	27,0%	31,8%	0,85	25,0%	1,08
<b>Analfabeti e senza titolo di studio (su pop.)<sup>(4)</sup></b>	17,6%	15,2%	1,16	18,4%	0,96
<b>(Diplomati e Laureati)/(Analfabeti e senza titolo di studio)<sup>(4)</sup></b>	153,4	209,5	0,73	136,0	1,13
<b>Voti: Centro-sinistra/Centro-destra<sup>(5)</sup></b>	1,78	1,37	1,30	1,55	1,15

(1) popolazione con età superiore a 65 anni rispetto a popolazione con età inferiore a 15 anni. Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat 2001

(2) popolazione con età superiore a 65 anni e inferiore a 15 anni rispetto alla popolazione con età compresa tra 15 e 65 anni. Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat 2001.

(3) Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat 1999.

(4) Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat 2001.

(5) Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero degli Interni 2006.

Livello di significatività: \*\*\*= 1%; \*\*=5%; \*=10%.

Infine, le preferenze politiche (riportate nell'ultima riga della Tabella 2): la prevalenza della coalizione di centro-sinistra nelle elezioni provinciali del 2006 – misurata dal rapporto fra i voti espressi per i partiti di centro-sinistra ed i voti ottenuti da quelli di centro-destra – è pari a 1,78 nella Locride e a 1,37 nella restante parte della provincia, con una divergenza del 30%.

Si potrebbe inferire dai valori sopra riportati degli indicatori di benessere economico, di struttura demografica e di grado di istruzione, nonché dai risultati elettorali, che le preferenze degli abitanti della Locride si discostino – sia pur limitatamente – da quelle della restante popolazione dell'attuale provincia di Reggio Calabria. Tuttavia il test statistico sull'uguaglianza tra le medie degli indicatori relative alle due aree non risulta significativo se non per gli acquisti di auto di elevata cilindrata.

### ***2.3. Confronto fra macro-aree con esclusione del comune capoluogo***

La diversità nelle preferenze emersa dal confronto fra Locride e residua provincia di Reggio Calabria – ancorché non abbia superato se non per un indicatore il test di significatività – potrebbe essere considerata un elemento a sostegno dell'ipotesi di distacco di tale area dalla provincia-madre. E', tuttavia, necessario accertare se i risultati ottenuti sono influenzati dalla presenza, nella parte restante della provincia, del comune capoluogo – un polo urbano di circa 180 mila abitanti.

A tal fine, gli indicatori sono stati calcolati anche con riferimento ad un'area costituita dall'attuale provincia senza i comuni della Locride ma con l'esclusione anche di quello di Reggio Calabria, e quindi confrontati con quelli della Locride.

I risultati – riportati nelle Tabelle 1 e 2, colonne 4-5 – mostrano come, per alcuni indicatori, la distanza fra i valori relativi alle due parti della provincia, una volta esclusa l'area urbana del capoluogo, si annulli (come nel caso del reddito imponibile medio dichiarato a fini IRPEF, e della relativa imposta netta) oppure si riduca fortemente (come per la ricchezza immobiliare media,<sup>8</sup> per i depositi bancari medi, per l'indice di dipendenza, per gli indicatori del grado di istruzione<sup>9</sup> e per l'indicatore di preferenze politiche). Un aumento della differenza nei valori degli indicatori si riscontra, al contrario, con riferimento agli studenti delle scuole superiori, all'indice di vecchiaia e, in misura più consistente, per gli acquisti di autovetture nuove di elevata cilindrata. Quest'ultimo indicatore è l'unico che mostri una differenza fra i valori riscontrati nelle due aree superiore al 20%, mentre per gli altri due indicatori appena prima citati (come pure riguardo ai risultati elettorali) si ha una differenza compresa fra il 12% e il 16%.

---

<sup>8</sup> Anche se cambia di segno.

<sup>9</sup> Anche per essi vi è un cambio di segno.

Le divergenze fra area della Locride e restante parte della provincia (senza il capoluogo) risultano, quindi, per la maggior parte degli indicatori, molto ridotte, e, anche tenendo conto dei valori relativamente lontani degli altri indicatori, non sembra plausibile ipotizzare l'esistenza di preferenze complessivamente e sistematicamente diverse tra le due aree.

A conferma di ciò il test di significatività a cui l'uguaglianza tra le medie dei valori assunti dagli indicatori nelle due aree è stata sottoposta ha dato esito negativo per tutti gli indicatori ad eccezione nuovamente di quello relativo agli acquisti di auto di elevata cilindrata.

In conclusione, una ragione di efficienza a sostegno del distacco politico-amministrativo dell'area della Locride dalla sua attuale collocazione all'interno della provincia di Reggio Calabria – la diversità nelle preferenze – non appare sufficientemente supportata dai riscontri empirici.

#### **2.4. Confronto all'interno delle macro-aree: cluster analysis**

E', a questo punto, necessario rilevare se esista un'omogeneità di preferenze all'interno di ciascuna delle due – o tre, considerando separatamente il comune capoluogo – aree dell'attuale provincia di Reggio Calabria – condizione anch'essa per fare ricorso al teorema del decentramento per giustificare lo smembramento della provincia.

A tal fine si è proceduto a svolgere un'analisi *cluster* con l'obiettivo di raggruppare i comuni appartenenti alle citate aree in funzione della somiglianza di caratteristiche. Come variabili sono stati utilizzati nove dei dodici indicatori già impiegati.<sup>10</sup> L'aggregazione è stata compiuta mediante l'impiego del metodo gerarchico, raggruppando i comuni in gruppi sempre più grandi – iniziando con tanti gruppi quanti sono i comuni e finendo con un unico gruppo che contiene tutti i comuni – ed utilizzando il quadrato della distanza euclidea<sup>11</sup> per misurare il legame medio fra i gruppi. Tutte le variabili impiegate nell'analisi sono state standardizzate dividendo le varianze delle variabili per le loro rispettive deviazioni standard. Così facendo tutte le variabili considerate contribuiscono in eguale misura alla formazione dei “grappoli”.<sup>12</sup>

L'analisi *cluster* realizzata per verificare l'esistenza di omogeneità nelle preferenze degli abitanti della Locride utilizza come casi l'universo dei 42 comuni dell'area. La Tabella 3 raccoglie tali comuni, raggruppati in quattro gruppi. Il primo gruppo è costituito da 14 comuni (prevalentemente costieri), il secondo contiene solo due comuni (costieri), il terzo si compone di 22

---

<sup>10</sup> Non sono stati però compresi nell'analisi i depositi bancari ed il numero di alunni delle scuole secondarie, in quanto non in tutti i comuni della provincia sono presenti sportelli bancari ed istituti di istruzione secondaria. E' stato inoltre escluso il reddito imponibile medio dichiarato ai fini Irpef in quanto è stata riscontrata una correlazione pari a 1 con l'imposta netta dovuta. Infine, è stato utilizzato il reddito medio individuale al posto di quello familiare.

<sup>11</sup> Media aritmetica delle distanze fra ogni elemento del primo gruppo ed ogni elemento del secondo gruppo

<sup>12</sup> Crescendo la distanza, diminuisce il numero dei grappoli per effetto della loro fusione e, contemporaneamente, si riduce il grado di omogeneità dei gruppi che si creano

comuni appartenenti all'area interna ed il quarto da 4 comuni Aspromontani. I risultati ottenuti mediante l'impiego degli indicatori di preferenza registrano – nonostante sia stato scelto uno stadio di aggregazione particolarmente elevato (quindicesimo stadio) – una sostanziale disomogeneità di preferenze all'interno dell'area della Locride. Emerge, in particolare, un netto dualismo tra comuni costieri e comuni dell'interno.

Tabella 3 - Analisi *Cluster* per l'area della Locride

GRUPPO 1	GRUPPO 2	GRUPPO 3	GRUPPO 4
1 ARDORE	1 LOCRI	1 BENESTARE	1 AFRICO
2 SANT'ILARIO DELLO IONIO	2 ROCCELLA IONICA	2 CANOLO	2 SAN LUCA
3 PALIZZI		3 CARERI	3 STILO
4 BRANCALEONE		4 AGNANA CALABRA	4 PLATI'
5 MARINA DI GIOIOSA IONICA		5 CAULONIA	
6 MONASTERACE		6 GROTTERIA	
7 SIDERNO		7 MAMMOLA	
8 BOVALINO		8 BRUZZANO ZEFFIRIO	
9 GIOIOSA IONICA		9 PAZZANO	
10 SANT'AGATA DEL BIANCO		10 MARTONE	
11 RIACE		11 CIMINA'	
12 BIANCO		12 STAITI	
13 FERRUZZANO		13 GERACE	
14 CARAFFA DEL BIANCO		14 SAMO	
		15 BIVONGI	
		16 CASIGNANA	
		17 ANTONIMINA	
		18 CAMINI	
		19 PORTIGLIOLA	
		20 STIGNANO	
		21 SAN GIOVANNI DI GERACE	
		22 PLACANICA	

Il grado di diversità delle preferenze nelle due grandi aree della provincia di Reggio Calabria viene analizzato mediante l'analisi *cluster* su un campione di 96 comuni sui 97 che fanno parte della provincia – con esclusione cioè di quello di Reggio Calabria.

La Tabella 4 raccoglie tali comuni, raggruppati in nove grappoli. Il primo gruppo è costituito da 43 comuni, tutti (salvo due) dell'area interna, di cui 21 appartenenti al versante orientale (la Locride) e 22 a quello occidentale. Il secondo da 7 comuni montani appartenenti al versante occidentale. Il terzo da 23 comuni, ripartiti quasi in ugual misura tra area interna e area costiera e tra versante orientale e occidentale. Il quarto gruppo è costituito da un solo comune (dell'entroterra della Locride). I gruppi quinto e sesto si compongono rispettivamente di 7 e 10 comuni, tutti interni, ma appartenenti in modo proporzionale all'uno e all'altro versante. Il settimo gruppo comprende un solo comune (dell'entroterra occidentale). L'ottavo contiene 3 comuni costieri, due appartenenti alla Locride ed uno al versante occidentale. Il nono un solo comune (interno e del versante occidentale).

I risultati ottenuti registrano – in linea con quanto emerso dalla precedente analisi *cluster* per l'area della Locride – una sostanziale disomogeneità di preferenze tra comuni costieri e comuni montani. Si riscontra maggiore omogeneità nelle preferenze tra due comuni dell'interno o tra due

comuni costieri, anche se appartenenti a due versanti diversi, che non tra un comune costiero ed uno interno appartenenti alla stessa area.

Dai risultati qui presentati risulta evidente come il distacco dell'area della Locride dalla provincia di Reggio Calabria, con la costituzione di una nuova provincia, non trovi fondamento né in una diversità di preferenze fra Locride e restante parte della provincia né in un'omogeneità di preferenze all'interno di ciascuna delle due aree. Anzi, emerge con chiarezza che il discrimine passa non per la distinzione tra versante orientale (la Locride) e occidentale della provincia, quanto – non certo inaspettatamente – per la collocazione geografica costiera/di pianura o montana/dell'interno dei comuni.

Tabella 4 - Analisi *Cluster* per la Provincia di Reggio Calabria (\*)

<b>GRUPPO 1</b>	<b>GRUPPO 2</b>	<b>GRUPPO 5</b>
1 <i>ARDORE</i>	1 RIZZICONI	1 ROSARNO
2 <i>SANT'ILARIO DELLO IONIO</i>	2 SANT'EUFEMIA D'ASP.	2 STILO
3 <i>PALIZZI</i>	3 COSOLETO	3 CINQUEFRONDI
4 <i>SAN LORENZO</i>	4 SEMINARA	4 AFRICO
5 <i>CASIGNANA</i>	5 VARAPODIO	5 SAN LUCA
6 <i>MELICUCCA'</i>	6 CANDIDONI	6 MELICUCCO
7 FIUMARA	7 OPPIDO MAMERTINA	7 PLATI'
8 <i>GERACE</i>		
9 TERRANOVA SAPPO MINULIO		
10 <i>SAMO</i>		
11 BAGNARA CALABRA	<b>GRUPPO 3</b>	<b>GRUPPO 6</b>
12 <i>BIVONGI</i>	1 MELITO DI PORTO SALVO	1 BOVA
13 <i>SANTA CRISTINA D'ASPRONTE</i>	2 PALMI	2 <i>PLACANICA</i>
14 <i>ROCCAFORTE DEL GRECO</i>	3 SCILLA	3 <i>CIMINA'</i>
15 <i>SANT'AGATA DEL BIANCO</i>	4 <i>SIDERNO</i>	4 LAGANADI
16 <i>LAUREANA DI BORRELLO</i>	5 CAMPO CALABRO	5 CARDETO
17 <i>MARTONE</i>	6 BOVA MARINA	6 CALANNA
18 FEROLETO DELLA CHIESA	7 <i>BRANCALEONE</i>	7 SANT'ALESSIO IN ASPROMONTE
19 GIFFONE	8 <i>BOVALINO</i>	8 <i>BRUZZANO ZEFFIRIO</i>
20 GALATRO	9 SANTO STEFANO IN ASPROMONTE	9 <i>PAZZANO</i>
21 SAN PROCOPIO	10 <i>BIANCO</i>	10 <i>STAITI</i>
22 <i>MAMMOLA</i>	11 GIOIA TAURO	
23 SAN GIORGIO MORGETO	12 <i>MONASTERACE</i>	<b>GRUPPO 7</b>
24 BAGALADI	13 SAN FERDINANDO	1 SINOPOLI
25 <i>SAN GIOVANNI DI GERACE</i>	14 <i>MARINA DI GIOIOSA IONICA</i>	
26 <i>ANTONIMINA</i>	15 CONDOFURI	<b>GRUPPO 8</b>
27 <i>CAMINI</i>	16 CITTANOVA	1 <i>LOCRI</i>
28 MOLOCHIO	17 TAURIANOVA	2 VILLA SAN GIOVANNI
29 SAN ROBERTO	18 POLISTENA	3 <i>ROCCELLA IONICA</i>
30 MAROPATI	19 ANOIA	
31 <i>PORTIGLIOLA</i>	20 DELIANUOVA	<b>GRUPPO 9</b>
32 <i>STIGNANO</i>	21 SCIDO	1 MOTTA SAN GIOVANNI
33 <i>RIACE</i>	22 <i>GIOIOSA IONICA</i>	
34 <i>CAULONIA</i>	23 <i>FERRUZZANO</i>	
35 MONTEBELLO IONICO		
36 SERRATA	<b>GRUPPO 4</b>	
37 <i>BENESTARE</i>	1 <i>CARAFFA DEL BIANCO</i>	
38 <i>CANOLO</i>		
39 SAN PIETRO DI CARIDA		
40 <i>AGNANA CALABRA</i>		
41 <i>CARERI</i>		
42 <i>GROTTERIA</i>		
43 <i>ROGHUDI</i>		

\* In corsivo i comuni facenti parte dell'area della Locride

### 3. I “costi della politica” e le altre spese derivanti dalla divisione in due province

La separazione di un gruppo di comuni da una provincia con la costituzione di una nuova provincia comporta, per le collettività coinvolte, almeno la duplicazione degli organi di direzione politica (Presidente, Consiglio e Giunta) e di quelli burocratici (Segretario, Dirigente, Direttore e Difensore civico), nonché di gran parte degli uffici dell'amministrazione centrale e delle infrastrutture tecnologiche, con conseguenti maggiori spese complessive per l'intera area coinvolta.

Per quanto riguarda le dimensioni degli organi politici, il consiglio provinciale è composto dal presidente della provincia e da un numero di membri proporzionale alla popolazione residente – 24 per province con popolazione residente non superiore a 300.000 abitanti (come sarebbe nella ipotizzata provincia della Locride) e 30 per province con popolazione fino a 700.000 abitanti (come l'attuale provincia di Reggio Calabria)<sup>13</sup> – mentre la giunta è composta dal presidente e da un numero di assessori proporzionale alle dimensioni del consiglio – non superiore a 6 e, rispettivamente, a 8 nei due casi rilevanti per questo studio.

Il costo complessivo dell'istituzione di una nuova provincia nella Locride è stato calcolato sulla base degli impegni di spesa risultanti dal conto consuntivo della provincia di Reggio Calabria per il 2005.

Al fine di individuare sia l'appropriata ripartizione degli oneri finanziari tra la vecchia e la nuova provincia che i costi aggiuntivi (diretti e indiretti) derivanti dalla scissione – i “costi della politica” e le altre spese connesse all'esistenza della nuova provincia – i singoli capitoli del bilancio sono stati raccolti in voci aggregate di spesa. Per la parte corrente del bilancio – i capitoli compresi nel Titolo I – sono state individuate le seguenti aree di spesa:

1) *organi politici*: indennità e rimborsi spese al presidente, agli assessori, ai membri delle commissioni consiliari e del consiglio, compresi i relativi oneri fiscali e previdenziali;

2) *esercizio delle funzioni degli organi politici*: retribuzioni e oneri fiscali e previdenziali relativi al personale a diretto supporto degli organi politici (inclusi esperti e consulenti di nomina presidenziale), acquisto di beni e prestazioni di servizi, spese per il funzionamento e le attività dei gruppi consiliari, spese per le elezioni amministrative, costo delle sedi degli organi istituzionali (affitti di locali, ecc.);

3) *organi burocratici e personale dell'amministrazione centrale*: stipendi, indennità, retribuzioni e relativi oneri fiscali e previdenziali;

---

<sup>13</sup> I membri del consiglio sono 36 e 45 nel caso di popolazioni ancora superiori. La legge finanziaria per il 2008 riduce la dimensione dei consigli provinciali a 20, 24, 28 e 36 membri, rispettivamente, per le quattro citate fasce di popolazione.

4) *esercizio delle funzioni degli organi burocratici e dell'amministrazione centrale*: acquisto di beni e prestazioni di servizi (affitto di locali, spese per l'illuminazione delle sedi, spese telefoniche, ..).

5) *svolgimento delle funzioni della provincia e altre spese correnti*: retribuzioni e relativi oneri fiscali e previdenziali del personale amministrativo e tecnico addetto alla fornitura dei servizi ed allo svolgimento degli altri compiti della provincia, acquisto di beni e prestazioni di servizi, utilizzo di beni di terzi (affitti), trasferimenti, interessi passivi su mutui per la realizzazione di opere pubbliche.

Le prime quattro aree di spesa esprimono i "costi della politica" ed i costi delle funzioni amministrative centrali, mentre nella quinta voce sono raccolti i costi di parte corrente dello svolgimento delle funzioni operative assegnate all'ente provinciale (istruzione, cultura, sport, turismo, viabilità, territorio, servizi sociali, sviluppo economico).

L'ultima area aggregata di spesa riguarda il conto capitale e raccoglie i capitoli compresi nei Titoli II e III del bilancio, relativi a:

6) *investimenti* (acquisti di beni immobili, trasferimenti di capitale, ..) e *rimborsi di prestiti*.

Sono state escluse dal computo le spese che rappresentano partite di giro (le spese per servizi in conto terzi raccolte nel Titolo IV del bilancio).

Le spese della provincia di Reggio Calabria per il 2005, aggregate per voci di costo secondo lo schema descritto, sono riportate nella Tabella 5 (colonne 1 e 2).

L'intero bilancio della provincia risulta pari a 142,8 milioni di euro. Le spese sostenute per gli organi politici e per l'esercizio delle loro funzioni sono quantificabili in 1,5 e 1,1 milioni di euro, rispettivamente (righe 1 e 2), e rappresentano congiuntamente l'1,8% del bilancio. Le spese per gli organi burocratici e per il personale dell'amministrazione centrale della provincia sono pari a 8 milioni di euro mentre quelle per lo svolgimento delle relative funzioni amministrative ammontano a 3,3 milioni (righe 3 e 4), ed insieme rappresentano il 7,9% delle spese complessive. I costi diretti e indiretti per il personale politico e amministrativo di cui alle voci 1-4 ammontano pertanto complessivamente a 13,9 milioni di euro (pari a poco meno del 10% dell'intero bilancio della provincia).

Le spese per la fornitura dei servizi e lo svolgimento delle altre funzioni assegnate dell'ente provinciale – 45,8 milioni di euro – rappresentano il 32,1% del bilancio provinciale, per un totale delle spese correnti di 59,7 milioni di euro (41,8% dell'intero bilancio), mentre il complesso delle spese in conto capitale raggiunge gli 83 milioni di euro (corrispondente al 58,2% delle spese totali).

Si è quindi proceduto ad una stima delle spese che l'ipotizzata provincia della Locride (colonne 3 e 4 della Tabella 5) e la residua provincia di Reggio Calabria (colonna 5) si sarebbero

trovate a dover sostenere – in base ai dati del bilancio 2005 – nel caso avessero sostituito l’attuale dimensione provinciale. I risultati delle stime (riportati in totale nella colonna 6) sono stati confrontati con le rispettive voci di spesa dell’originaria provincia di Reggio Calabria, individuando i costi aggiuntivi complessivamente associati all’istituzione della nuova provincia – gravanti perciò sull’intera popolazione dell’attuale provincia di Reggio Calabria – (colonne 7 e 8 della Tabella 5).

Le stime sono state compiute ipotizzando superata la fase di avvio della nuova provincia – e pertanto non tenendo conto delle spese *una tantum* sia correnti che di investimento necessarie a tale avvio – e sulla base delle specifiche ipotesi sotto indicate.

**Tabella 5 – I costi “della politica” e della struttura amministrativa centrale**  
(valori assoluti in milioni di euro)

SPESE	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3)+(5)	(7)=(6)-(1)	(8) =(7)/(1)
	Attuale Provincia di Reggio Calabria (val. ass.)	(%)	Provincia della Locride (val. ass.)	(%)	Residua Provincia di Reggio Calabria (val. ass.)	Costi complessivi	Incremento rispetto all’attuale Provincia di Reggio Calabria (val. ass.)	(%)
1) Organi politici	1,5	1,1%	1,2	3,0%	1,5	2,7	1,2	80,0%
2) Esercizio funzioni organi politici	1,1	0,7%	1,0	2,6%	1,1	2,1	1,0	98,9%
3) Organi burocratici e personale dell’amministrazione centrale	8,0	5,6%	3,1	7,7%	6,7	9,8	1,8	22,0%
4) Personale addetto alla fornitura dei servizi	3,3	2,3%	1,2	3,0%	2,8	4,0	0,7	21,8%
<b>TOTALI VOCI (1-4)</b>	<b>13,9</b>	<b>9,7%</b>	<b>6,6</b>	<b>16,3%</b>	<b>12,0</b>	<b>18,7</b>	<b>4,7</b>	<b>34,1%</b>
5) Funzioni della Provincia ed altre spese correnti	45,8	32,1%	12,7	31,2%	34,0	46,7	0,9	1,9%
<b>TOTALE SPESE CORRENTI</b>	<b>59,7</b>	<b>41,8%</b>	<b>19,3</b>	<b>47,5%</b>	<b>46,1</b>	<b>65,4</b>	<b>5,6</b>	<b>9,4%</b>
6) Investimenti e rimborso prestiti	83,0	58,2%	21,4	52,5%	61,7	83,0	0	0%
<b>SPESE TOTALI</b>	<b>142,8</b>	<b>100,0%</b>	<b>40,7</b>	<b>100,0%</b>	<b>107,8</b>	<b>148,4</b>	<b>5,6</b>	<b>3,9%</b>

Fonte: nostre elaborazioni e stime su dati tratti dal Conto Consuntivo della Provincia di Reggio Calabria, esercizio 2005.

I costi degli organi politici (la voce n. 1) della costituenda provincia sono calcolati in base alle dimensioni del nuovo consiglio provinciale – e rappresentano nella loro interezza costi aggiuntivi (per 1,2 milioni di euro) – mentre quelli della provincia “madre” sono stati ipotizzati rimanere invariati, in quanto la scissione non genererebbe una riduzione della popolazione residente tale da determinare una modificazione della classe di appartenenza della provincia. I costi relativi all’esercizio delle funzioni degli organi politici ed al supporto delle loro attività (la voce n. 2) sono

calcolati, per la nuova provincia, tenendo conto sia delle dimensioni del consiglio che di alcune spese aggiuntive che essa dovrebbe presumibilmente sostenere (quali gli affitti per le sedi degli organi politici) – e pertanto sarebbero totalmente aggiuntivi (un milione di euro circa) – mentre resterebbero invariati i corrispondenti costi per la provincia “madre”.

Riguardo alle voci n. 3 e 4, le spese per gli organi burocratici e quelle istituzionali (settore legale, nucleo di valutazione, revisori dei conti, consulenze amministrative), nonché alcune altre spese minori (come quelle per l’osservatorio di statistica provinciale) della nuova provincia sono state ipotizzate corrispondenti a quelle dell’originaria provincia, e pertanto interamente aggiuntive. La gran parte delle spese relative all’amministrazione centrale della provincia (personale e funzionamento) è stata suddivisa fra le due ipotizzate entità provinciali ricorrendo al criterio che il Ministero degli Interni adotta per la ripartizione dei contributi di sua competenza fra le province (90% in proporzione alla popolazione e 10% in proporzione alla dimensione territoriale) ed applicando due aggiustamenti. In primo luogo, si può ipotizzare che verrebbe assegnata alla costituenda provincia una quota di personale dell’amministrazione centrale della provincia originaria inferiore a quella spettante in base alle rispettive dimensioni demografica e territoriale, da cui deriverebbe la necessità di assunzioni di personale aggiuntivo nella nuova provincia, e pertanto una crescita delle spese relative al personale dell’amministrazione centrale, ipotizzata pari al 30%. A causa di possibili diseconomie di scala, è stata, in secondo luogo, accresciuta del 10% la spesa per acquisti di beni e prestazioni di servizi relativa alla nuova provincia. Per le voci 3 e 4 si verificherebbe un incremento complessivo delle spese di circa il 22%.

Dalla costituzione di una nuova provincia deriverebbero perciò complessivamente 4,7 milioni di euro di maggiori spese imputabili ai costi degli organi politici e burocratici e dell’amministrazione centrale (le voci 1-4), con un incremento del 34,9% rispetto alle spese sostenute per le stesse voci dall’originaria provincia. Rispetto a questa, tali spese avrebbero una maggiore incidenza sui bilanci provinciali (16,3% delle spese totali stimate per la nuova provincia di contro al 9,7% per la vecchia).

Si è ritenuto che i costi per lo svolgimento delle attività che costituiscono i compiti delle province non vengano sostanzialmente influenzati dalla scissione, salvo che per un modesto incremento complessivo di personale – dovuto alla prevedibile necessità di duplicare alcune figure tecnico-professionali – e per un limitato incremento delle spese per acquisti di beni e per prestazioni di alcuni servizi – a causa di possibili diseconomie di scala. La ripartizione fra le due province di quella tipologia di spese è stata pertanto compiuta in proporzione a popolazione e dimensioni territoriali secondo il già citato criterio adottato dal Ministero degli Interni, applicando una maggiorazione del 10% alle spese per il personale ed a quelle per acquisti di beni e prestazioni di

servizi (ad eccezione degli interessi) relative alla nuova provincia. Da ciò derivano spese correnti per lo svolgimento dei compiti della provincia pari a 12,7 milioni di euro e spese correnti complessive pari a 19,3 milioni.

Le spese in conto capitale, infine, sono state ipotizzate rimanere invariate e ripartite fra i due soggetti di spesa secondo il criterio sopra detto.

Per l'ipotizzata provincia della Locride sono state pertanto stimate spese totali pari a 40,7 milioni di euro, con un incremento complessivo di spese per le due entità pari 5,6 milioni, il 70% dei quali da attribuirsi alla nuova provincia.<sup>14</sup>

## **4. Sostenibilità finanziaria**

### ***4.1. Le entrate dell'attuale provincia e una stima di quelle dell'ipotizzata nuova provincia***

Al fine di esaminare le conseguenze finanziarie dell'ipotizzata provincia della Locride sono state analizzate le entrate dell'attuale provincia di Reggio Calabria – così come risultano dal conto consuntivo relativo all'esercizio finanziario 2005 – e sulla base di quelle sono state stimate le entrate della nuova provincia. Si è quindi proceduto a confrontare la stima delle entrate con quella delle spese precedentemente esposta ed a calcolare alcuni indicatori di sostenibilità finanziaria.

---

<sup>14</sup> L'istituzione di una nuova provincia comporta, d'altro canto, costi aggiuntivi anche per lo Stato. Innanzi tutto le spese *una tantum* per l'avvio dell'ente provinciale e per la gestione della nuova provincia dopo l'elezione degli organismi di governo, e poi le spese per l'istituzione ed il funzionamento, nel capoluogo della nuova provincia, degli uffici periferici dell'amministrazione statale ritenuti essenziali – non essendoci più un obbligo per lo Stato di istituire tali uffici. Fanno parte dei costi di avvio (primo triennio) della costituenda provincia le spese per il commissario di governo, le spese per le elezioni degli organismi di governo provinciale (giunta e consiglio), le spese di esercizio per il primo biennio di attività non a regime, i costi di adeguamento dei ruoli del personale trasferito dalla vecchia provincia.

I maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato per lo svolgimento delle proprie funzioni decentrate sul territorio sono, in generale, di difficile quantificazione. Per disporre di un ordine di grandezza di tali spese si può ricordare come gli stanziamenti per tali finalità previsti nelle leggi istitutive delle nuove province di Monza e della Brianza, di Fermo e di Barletta-Adria-Trani (le leggi n. 146, 147 e 148 del 2004) sono pari a più di 67 milioni di euro, circa 51 milioni e oltre 65 milioni, rispettivamente, in 4 anni.

Per altro, con riferimento all'ipotizzata scissione della Locride dalla provincia di Reggio Calabria, considerato che a Locri sono già presenti numerosi ed importanti uffici periferici dello Stato (Agenzia delle Entrate, Ufficio del Registro, Tribunale, Archivio di Stato, Comando dei Carabinieri, Guardia di finanza, Corpo Forestale dello Stato, Vigili del fuoco, INPS, INAIL, Ispettorato provinciale dell'agricoltura) quei costi – dai quali andrebbero sottratti gli eventuali risparmi goduti dalle rispettive amministrazioni presso il capoluogo originario – dovrebbero riguardare l'istituzione della Prefettura, della Questura, della Ragioneria provinciale, della Tesoreria provinciale e del Provveditorato agli studi.

A fronte dei costi sopra accennati, i benefici diretti per gli abitanti della Locride sarebbero rappresentati dalla riduzione dei costi – monetari e in termini di impiego del tempo – dovuta ai viaggi compiuti in un capoluogo fisicamente meno distante per il disbrigo di pratiche amministrative. Considerato che gli uffici periferici dello Stato che dovrebbero essere istituiti nel nuovo capoluogo per effetto della creazione della provincia probabilmente sarebbero, come si è accennato, in numero relativamente ridotto, limitati appaiono i benefici che un capoluogo territorialmente più vicino comporterebbe per la popolazione della Locride.

La Tabella 6 riporta, nella colonna 1, gli accertamenti di entrata della provincia di Reggio Calabria, con esclusione delle partite di giro – le entrate da servizi per conto terzi, contenute nel Titolo VI del conto consuntivo.

Le entrate complessive ammontano a 126,1 milioni di euro. Di queste il 25,4% (32 milioni) è costituito da entrate tributarie, per la massima parte derivanti dai tre principali tributi propri della provincia (l'addizionale sul consumo dell'energia elettrica, l'imposta di trascrizione, l'imposta sulle assicurazioni per la responsabilità civile derivante dalla circolazione degli autoveicoli), mentre le entrate extratributarie – derivanti dalla vendita di beni e servizi – rappresentano (non inaspettatamente, date le funzioni della provincia) appena l'1,9% del totale (2,4 milioni).

**Tabella 6 – Entrate: attuale provincia di Reggio Calabria e ipotizzata provincia della Locride**  
(in milioni di euro)

	<b>Provincia di Reggio Calabria</b>	<b>Provincia della Locride</b>
	(1)	(2)
<b>I - Entrate tributarie</b>	<b>32,0 (25,4%)</b>	<b>7,4 (25,6%)</b>
1. Addizionale consumo energia elettrica	4,5	1,0
2. Imposta provinciale trascrizione	8,4	2,0
3. Imposta provinciale sulle assicurazioni	17,5	3,9
4. Altri tributi e tasse	1,6	0,5
<b>II - Trasferimenti correnti</b>	<b>41,0 (32,5%)</b>	<b>10,1 (34,9%)</b>
a) dallo Stato	30,8	7,5
1. Contributi: ordinario, consolidato, perequativo, per sviluppo investimenti	9,3	2,4
2. Compartecipazione IRPEF	5,8	1,0
3. Per funzioni trasferite	5,9	1,5
4. Altri trasferimenti	9,8	2,5
b) dalla Regione	9,8	2,5
c) da UE e org. internaz.	0,4	0,1
<b>III - Entrate extratributarie</b>	<b>2,4 (1,9%)</b>	<b>0,6 (2,1%)</b>
<b>IV - Trasferimenti in conto capitale</b>	<b>41,5 (32,9%)</b>	<b>9,0 (31,1%)</b>
a) dallo Stato	23,8	5,8
b) dalla Regione	17,2	3,1
c) da altri soggetti	0,5	0,1
<b>V - Entrate da accensione prestiti</b>	<b>9,3 (7,3%)</b>	<b>1,8 (6,3%)</b>
<b>TOTALE ENTRATE (*)</b>	<b>126,1 (100,0%)</b>	<b>29,0 (100,0%)</b>

Fonte: nostre elaborazioni e stime su dati tratti dal Conto Consuntivo della provincia di Reggio Calabria, esercizio 2005.

(\*) Al netto delle partite di giro.

Il bilancio della provincia si regge per il 65,4% (82,5 milioni di euro) sui trasferimenti dallo Stato e dalla Regione. I trasferimenti correnti raggiungono i 41 milioni di euro (32,5% delle entrate), i tre quarti dei quali (30,8 milioni di euro) provengono dallo Stato. Tra questi rilevano particolarmente: i quattro contributi base – ordinario, consolidato, perequativo, per lo sviluppo degli investimenti – per 9,3 milioni di euro complessivamente, la compartecipazione al gettito dell'IRPEF (per 5,8 milioni di euro, pari al 4,6% dell'intero bilancio), i contributi per funzioni trasferite (il più importante dei quali è quello per il mercato del lavoro). Altri trasferimenti a vario titolo sono singolarmente di minore entità ma per un totale di 9,8 milioni di euro. Dalla Regione provengono trasferimenti correnti – ordinari e per funzioni delegate – per 9,8 milioni di euro. I trasferimenti in conto capitale rappresentano il 32,9% delle entrate: 41,5 milioni di euro – più di due terzi dei quali finalizzati agli interventi nel campo della viabilità – vengono erogati dallo Stato (23,8 milioni), dalla Regione (17,2 milioni) e da altri soggetti (0,5 milioni).

Dall'accensione di prestiti derivano, infine, entrate (9,3 milioni di euro, pari al 7,3% del totale del bilancio) per il finanziamento di opere pubbliche in ambito di edilizia scolastica e viabilità.

Nella colonna 2 della Tabella 6 viene riportata una stima delle entrate dell'ipotizzata nuova provincia, compiuta sulla base delle caratteristiche demografiche e territoriali e dei dati relativi alla realtà economico-sociale del territorio della Locride (consumi di energia elettrica, veicoli di nuova immatricolazione, veicoli circolanti, struttura demografica, ..). Questi dati sono stati utilizzati per stimare le singole voci delle entrate tributarie ed extra-tributarie ed alcuni dei trasferimenti regionali per funzioni delegate. Quanto ai trasferimenti dallo Stato, è lo stesso Ministero degli Interni che fornisce il criterio di ripartizione fra le province dei contributi ordinario, consolidato, perequativo, di quello per il mercato del lavoro e degli altri contributi per funzioni trasferite (sia correnti che in conto capitale) – 90% in proporzione alla popolazione e 10% in funzione del territorio – e questo criterio è stato ovviamente applicato per determinare le quote di quei trasferimenti da attribuire alle due entità provinciali. Per gli altri trasferimenti – sia statali che regionali – (come anche per le accensioni di prestiti) si è fatto riferimento alle specifiche motivazioni per assegnare ciascuna entrata (o quota di essa) all'una o all'altra provincia. Ad esempio, il trasferimento dello Stato per compartecipazione al gettito dell'IRPEF è stato ripartito in funzione della distribuzione territoriale dell'imposta netta dovuta. In assenza di specifiche informazioni è stato utilizzato il criterio sopra descritto.

Vengono stimate entrate complessive per 29 milioni di euro. Le entrate tributarie fornirebbero un gettito di 7,4 milioni – 1 milione a titolo di addizionale sul consumo di energia elettrica, 2 milioni come imposta provinciale di trascrizione e 3,9 milioni come imposta provinciale

sulle assicurazioni – pari al 25,6% del totale delle entrate, mentre dalle entrate extra-tributarie (0,6 milioni) deriverebbe il 2,1% del totale.

I trasferimenti correnti raggiungerebbero i 10,1 milioni di euro (il 34,9% del totale delle entrate): 7,5 milioni di euro dallo Stato – tra i quali un milione di euro (il 3,6% dell'intero bilancio) come compartecipazione al gettito dell'IRPEF – e 3,5 dalla Regione. Quelli in conto capitale sarebbero pari a 9 milioni di euro (31,1% delle entrate totali): 5,8 milioni dallo Stato e 3,1 dalla Regione. Dall'accensione di prestiti deriverebbero entrate per 1,8 milioni di euro.

#### **4.2. Saldi di bilancio e indicatori di sostenibilità finanziaria**

Un'analisi aggregata delle voci di entrata e di spesa e dei relativi saldi sia della provincia di Reggio Calabria che dell'ipotizzata provincia della Locride, insieme con i valori assunti da alcuni indicatori, permette di valutare la sostenibilità finanziaria dell'istituzione della nuova provincia.

La Tabella 7 riporta, nella parte A, entrate, spese ed avanzi – correnti e totali – e, nella parte B, gli indicatori finanziari calcolati sugli aggregati di bilancio, per la provincia originaria (colonna 1) e per la costituenda provincia (colonna 2), insieme con le differenze fra i rispettivi valori (colonne 3 e 4).

Dal bilancio 2005 dell'attuale provincia di Reggio Calabria risulta un consistente avanzo corrente (15,6 milioni di euro), che va a finanziare quasi la metà del disavanzo del conto capitale. Emerge, infatti, un disavanzo totale di 16,7 milioni, che è stato coperto impiegando l'avanzo di amministrazione registrato nel precedente esercizio 2004.

Il bilancio stimato per l'ipotizzata provincia della Locride mette, invece, in luce, un disavanzo corrente (per 1,2 milioni), che può essere parimenti attribuito a relativamente più elevate spese correnti – in particolare per i costi politici e burocratici dovuti all'istituzione della provincia, precedentemente messi in rilievo – e ad una più ridotta capacità di raccolta di gettito tributario – emersa dall'analisi delle entrate e dovuta al più basso livello economico dell'area. Il disavanzo corrente, sommato a quello del conto capitale, determina un disavanzo complessivo di 11,7 milioni di euro – a fronte di spese per 40,7 milioni.

Conferma della difficile sostenibilità finanziaria della nuova provincia deriva dall'analisi di alcuni indicatori.

Frequente, a tal fine, è il ricorso a due indicatori: l'indice di *autonomia impositiva* – dato dal rapporto tra le entrate tributarie ed il totale delle entrate correnti – e l'indice di *autonomia finanziaria* – pari al rapporto tra entrate tributarie ed extratributarie (le risorse proprie) e totale delle entrate correnti – che riflette la capacità della provincia di acquisire autonomamente le disponibilità

necessarie per far fronte al finanziamento delle spese. Ambedue gli indici mostrano valori di circa 1,5 punti più bassi per la nuova provincia rispetto alla vecchia: 40,9 rispetto a 42,5 il primo indice e 44,2 rispetto a 45,6 il secondo.

E' stato anche calcolato un diverso indice, che può essere chiamato di *autonomia fiscale* – espresso dal rapporto tra entrate tributarie più compartecipazione al gettito dell'IRPEF ed il totale delle entrate correnti. Questo indice, che misura la quota di entrate correnti coperta dal gettito dei prelievi fiscali operati sul territorio della provincia, mostra una più marcata differenza fra i valori calcolati per la nuova provincia (46,6) e per quella attuale (50,3): 3,7 punti. Le entrate tributarie stimate per la nuova provincia risultano infatti, rispetto alla popolazione, inferiori a quelle dell'attuale provincia.

**Tabella 7 – Aggregati di bilancio e indicatori di sostenibilità finanziaria**

	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)=(2)/(1)
	Provincia Reggio Cal.	Provincia Locride		
<b>A) AGGREGATI DI BILANCIO*</b> (valori assoluti in milioni di euro)				
1) Entrate correnti	75,4	18,1		
2) Spese correnti	59,7	19,3		
3) Avanzo corrente	15,6	- 1,2		
4) Entrate totali	126,1	29,0		
5) Spese totali	142,8	40,7		
6) Avanzo totale	- 16,7	- 11,7		
<b>B) INDICATORI</b>				
1) autonomia impositiva <sup>(1)</sup>	42,5	40,9	-1,6	96,2%
2) autonomia fiscale <sup>(2)</sup>	50,3	46,6	-3,7	92,7%
3) autonomia finanziaria <sup>(3)</sup>	45,6	44,2	-1,4	96,9%
4) copertura tributaria <sup>(4)</sup>	22,4	18,2	-4,2	81,1%
5) copertura da trasferimenti <sup>(5)</sup>	57,7	47,0	-10,7	81,4%
6) dipendenza da indebitamento <sup>(6)</sup>	11,7	28,8	+17,1	246,6%

\*Fonti: nostre elaborazioni e stime su dati tratti dal Conto Consuntivo della Provincia di Reggio Calabria, esercizio 2005.

(1) Entrate tributarie su entrate correnti.

(2) Entrate tributarie più compartecipazione al gettito Irpef su entrate correnti.

(3) Entrate tributarie ed extratributarie su entrate correnti.

(4) Entrate tributarie su spese totali.

(5) Trasferimenti totali su spese totali.

(6) Disavanzo su spese totali.

Sono stati inoltre calcolati tre indicatori che rapportano gli aggregati di entrata alle spese totali e pertanto esprimono la capacità che quegli aggregati hanno di coprire le spese: un indice di

*copertura tributaria* – pari al rapporto fra entrate tributarie e spese totali – un indice di *dipendenza dai trasferimenti* – dato dal rapporto fra entrate da trasferimenti e spese totali – e un indice di *dipendenza dall'indebitamento* – rappresentato dal rapporto fra disavanzo totale e spese totali.

Questi tre indicatori rappresentano una situazione finanziaria per la nuova provincia più nettamente negativa. Dal primo indicatore risulta che le entrate tributarie coprono solo il 18,2% delle spese rispetto al 22,4% della vecchia provincia (4,2 punti percentuali in meno) e dal secondo che si potrebbe fare affidamento sui trasferimenti da Stato e Regione per la copertura solo del 47% delle spese rispetto al 57,7% dell'originaria provincia (oltre 10 punti percentuali in meno). Il terzo indicatore mostra che sarebbe necessario ricorrere all'indebitamento per la copertura del 28,8% delle spese, di contro ad un disavanzo pari all'11,7% delle spese per la vecchia provincia: ben 17,1 punti percentuali in più.

#### **4.3. Considerazioni sui risultati**

Dall'analisi del conto consuntivo dell'attuale provincia Reggio Calabria e dall'esercizio di simulazione del bilancio per l'ipotizzata provincia della Locride emerge chiaramente come nella nuova provincia le risorse proprie sarebbero in grado di coprire una più ridotta quota delle spese. D'altronde, le fonti tributarie più rilevanti (l'imposta sulle assicurazioni automobilistiche, l'imposta di trascrizione e l'addizionale sul consumo di energia elettrica) sono commisurate a parametri legati al livello di benessere economico della popolazione, ed il reddito disponibile dei cittadini dell'area della Locride è risultato mediamente inferiore a quello degli abitanti del resto della provincia (cfr. il par. 2). A ciò si aggiunga che, dato il più basso reddito mediamente dichiarato a fini IRPEF, inferiore – sia in valore assoluto che in percentuale del totale delle entrate – sarebbe l'entità dei trasferimenti dallo Stato per compartecipazione al gettito dell'IRPEF.

D'altro canto, l'istituzione della nuova provincia comporterebbe dei costi aggiuntivi (cfr. il par. 3) che farebbero lievitare il complesso delle uscite del bilancio provinciale. Dalla stima delle spese totali e delle entrate totali risulta che la nuova provincia incorrerebbe in un disavanzo di bilancio di elevate proporzioni (cfr. Tabella 7, colonna 2). Considerata la difficoltà di un massiccio ricorso all'indebitamento, i governanti della nuova provincia si troverebbero nella necessità di ridurre le risorse finanziarie dedicate all'assolvimento delle funzioni della provincia e di procedere ad un aumento della pressione fiscale – che, quindi, per i cittadini della nuova provincia risulterebbe maggiore di quella sperimentata nell'attuale assetto provinciale – a meno che non siano in grado di ottenere dallo Stato e dalla Regione una considerevole crescita dei trasferimenti.

Sotto il profilo della convenienza economico-finanziaria, la separazione della Locride dall'attuale provincia di Reggio Calabria con l'istituzione di una nuova provincia nell'area comporterebbe, perciò, una perdita netta per la sua popolazione, a causa dei costi aggiuntivi “della politica” e per le strutture amministrative, nonché – dato il debole sistema economico-sociale della Locride rispetto a quello della restante parte dell'attuale provincia – per effetto di una riduzione delle entrate tributarie.

## **5. Conclusioni**

Dall'applicazione congiunta dei tre filoni di analisi sui benefici e sui costi della suddivisione di giurisdizioni locali allo specifico problema dell'ipotetica separazione del territorio della Locride dall'attuale provincia di Reggio Calabria, ci sembra siano derivati alcuni importanti risultati.

Innanzitutto, la fondamentale motivazione di efficienza alla base del teorema del decentramento di Oates – nei due aspetti della disomogeneità di preferenze fra aree e dell'omogeneità di preferenze intra-area – non risulta soddisfatta.

E' stata infatti sottoposta ad indagine, in primo luogo, l'ipotesi che all'interno dell'attuale provincia di Reggio Calabria l'area della Locride esprima preferenze diverse da quelle della restante popolazione della provincia. Da un primo esame, condotto in aggregato, risulta che le due popolazioni – quella della Locride e quella della residua parte della provincia di Reggio Calabria – prese nel loro complesso, presentano, rispetto ai 13 indicatori utilizzati – relativi a benessere economico, composizione demografica, livello di istruzione, risultati elettorali – valori che divergono di oltre il 20% (per 5 indicatori) e di oltre il 10% (per 6 indicatori), con solo due indicatori che mostrano divergenze inferiori al 10%. Considerato, però, che nel residuo territorio della provincia insiste anche il comune di Reggio Calabria – avente una popolazione di circa 180.000 abitanti – si è ritenuto opportuno accertare se le differenze nei valori degli indicatori fossero determinate dalla presenza dell'aggregato urbano del capoluogo provinciale. Degli 11 indicatori ricalcolati per la residua provincia escludendo il comune capoluogo, 5 mostrano valori identici a quelli dell'ipotizzata nuova provincia o da essi divergenti per meno del 10%, altri 5 mostrano una divergenza compresa fra il 10% e il 20%, mentre per uno solo – l'indicatore di ricchezza rappresentato dagli acquisti di auto nuove di elevata cilindrata – risulta una differenza superiore al 20%. Va, per altro, osservato che il test statistico che esamina l'uguaglianza fra le medie degli indicatori non risulta significativo, rispetto alla Locride, non solo per l'area che esclude il comune capoluogo ma anche per l'intera residua provincia di Reggio Calabria, ad eccezione dell'indicatore di ricchezza sopra citato.

In secondo luogo, è stato accertato il grado di omogeneità delle preferenze all'interno di ciascuna area grazie ad un'analisi disaggregata per singoli comuni della provincia condotta con il metodo dei *clusters*, utilizzando i medesimi indicatori. Da tale analisi risulta chiaramente come non sussista un'omogeneità di preferenze all'interno dell'area della Locride, come pure nella restante parte della provincia di Reggio Calabria – anche escludendo l'area urbana del comune capoluogo. Risulta, al contrario, una sostanziale omogeneità di preferenze tra i comuni costieri, da un lato, e i comuni dell'interno, dall'altro, indipendentemente dalla loro appartenenza all'area della Locride o al restante territorio della provincia.

Questi risultati sembrano quindi privare l'ipotesi della costituzione di una provincia nel territorio della Locride del supporto rappresentato dai benefici in termini di maggiore omogeneità delle preferenze.

Riguardo al secondo profilo, dall'analisi dei costi della politica e dell'amministrazione emerge chiaramente come la creazione della nuova provincia comporterebbe costi aggiuntivi di un certo rilievo, a causa della duplicazione degli organi politici e burocratici e del presumibile incremento del personale specie dell'amministrazione centrale (a fronte di benefici per la popolazione presumibilmente assai ridotti).

Infine, la simulazione del bilancio dell'ipotetica nuova provincia mostra, da un lato, maggiori spese – per i costi aggiuntivi sopra citati – e, dall'altro, minori entrate proprie di fonte tributaria, a causa delle più basse condizioni economiche dell'area. Risulterebbero un saldo negativo del bilancio corrente – rispetto al saldo fortemente positivo dell'attuale provincia – ed un elevato disavanzo complessivo – di proporzioni ben maggiori rispetto a quello dell'odierno assetto provinciale. Di fronte al consistente ampliamento della differenza fra risorse necessarie e risorse disponibili, ed escludendo un ampio ricorso all'indebitamento, gli organi di governo provinciale si troverebbero nella necessità di ridurre l'impegno finanziario per l'assolvimento delle funzioni istituzionali della provincia e ricorrere ad un incremento della pressione fiscale nonché, comunque, richiedere un più incisivo trasferimento di mezzi finanziari dalla Regione e dallo Stato.

Si può quindi concludere che la separazione dell'area della Locride dall'attuale giurisdizione provinciale di Reggio Calabria da un lato non appare necessitata da sostanziali esigenze di rappresentanza di preferenze, e, dall'altro, comporterebbe una crescita dei costi politici e amministrativi ed una riduzione delle risorse proprie. Ne deriverebbe perciò il noto risultato di una perdita netta per le aree più povere della giurisdizione, in quanto meno in grado di auto-finanziare i servizi e di compiere adeguate azioni di redistribuzione intra-giurisdizionali, e pertanto maggiormente tributarie dei trasferimenti dagli enti sovra-ordinati (in questo caso, Regione e, soprattutto, Stato).

## Bibliografia

- Alesina A. e Spolaore E. (1997): “On the Number and Size of Nations” *The Quarterly Journal of Economics*, 112.
- Bolton P. e Roland G. (1997): “The Breakup of Nations: A Political Economy Analysis” *The Quarterly Journal of Economics*, 112.
- Brink A. (2003): *The Break-up of Municipalities – Voting Behaviour in Local Referenda* WP n. 58, Department of Economics, Goteborg University
- Oates W.C. (1972): *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Olson M. Jr. (1969): “The principle of ‘Fiscal Equivalence’: the Division of Responsibilities among Different Levels of Government”, *American Economic Review*, 59.
- Sorensen R.J. (2006): “Local government consolidation: The impact of political transaction costs”, *Public Choice*, 127: 75-95.
- Young R. (2002): *Economic Factors in the Secession Calculus: A Survey*, WP, Department of Political Science, University of Western Ontario.