

## LA SECESSIONE DELLE PROVINCE IN ITALIA

FERRUCCIO PONZANO

pubblicazione internet realizzata con contributo della



**COMPAGNIA**  
di San Paolo

**società italiana di economia pubblica**

---

**dipartimento di economia pubblica e territoriale – università di pavia**

---

<sup>1</sup> Un sincero ringraziamento al Prof. Alberto Cassone per i tanti consigli utili alla stesura del paper.

# La secessione delle province in Italia<sup>1</sup>

*di Ferruccio Ponzano*

Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive – Polis

Università del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”

Via Cavour 84 – 15100 Alessandria

Telefono: 0131 283715

Fax: 0131 283704

E-mail: ferruccio.ponzano@sp.unipmn.it

## *Abstract*

La secessione delle province è un fenomeno che, negli ultimi 15 anni, ha interessato il nostro paese. Quello che si propone di fare questa ricerca è analizzare le motivazioni che hanno spinto verso questo strano fenomeno istituzionale, utilizzando il riferimento costituzionale e legislativo come punto di partenza.

Dopo una breve presentazione della letteratura di riferimento sull'argomento e si cerca di adattare il modello presentato da Young (2004) alla situazione italiana. Viene di seguito proposto un nuovo gioco che dovrebbe riproporre una fedele ricostruzione del caso italiano, rifacendosi anche all'attuale contesto legislativo, ed un modello in cui si analizzano le motivazioni di un “comitato promotore” che abbia come fine la secessione. Si tratta di motivazioni puramente economiche, tese non tanto a migliorare la situazione dei cittadini della nuova provincia, ma ad incrementare una propria utilità derivante dalla duplicazione delle cariche, facendo leva sul campanilismo dei cittadini stessi. Il comitato organizzatore investe al fine di ottenere grossi vantaggi, per il cittadino medio benefici e costi sono praticamente nulli.

---

<sup>1</sup> Un sincero ringraziamento al Prof. Alberto Cassone per i tanti consigli utili alla stesura del paper.

## **Introduzione**

La Costituzione italiana recita:

“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.” (art. 114, comma 1) e

“Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e l’istituzione di nuove Province nell’ambito d’una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione.” (art. 133, comma 1).

Questi due articoli, i cui primi commi ricalcano quasi per intero la vecchia versione del titolo V<sup>2</sup>, rappresentano il riferimento costituzionale di questo lavoro, che vuole analizzare un fenomeno che in Italia si è andato affermando: la secessione delle province. Il riferimento legislativo è l’art. 21, comma 3, del Decreto Legislativo 267/2000<sup>3</sup>

In Italia la provincia rappresenta il terzo livello di governo sui quattro esistenti (stato, regione, provincia e comune). La funzione della provincia, istituita dalla legge Rattazzi (R. D. 3702/1859), è stata oggetto di dibattito nel corso degli anni (Brosio, Maggi e Piperno, 1994), anche se la ragione che emerge con maggior forza è quella per cui la provincia esiste in quanto è “l’unità principe del decentramento dello stato”<sup>4</sup> (ASL, Prefetture, Questure...) e dell’organizzazione dei partiti. Nonostante il declino del potere prefettizio con le sempre più pressanti rivendicazioni degli enti locali e la fine dei grandi partiti di massa del secondo dopoguerra, con le loro imponenti strutture, al livello provinciale è stato attribuito, negli ultimi anni, un nuovo vigore e non se ne è affatto decretata la fine.

Nella storia recente (1992) ben 8 province sono nate per secessione dalle vecchie province di appartenenza e, di recente, nuove province si sono formate. Un esempio per tutti: in Sardegna dalle ceneri delle 4 province esistenti ne sono nate 8.

Restano da stabilire i motivi per cui un ente di dimensioni e ruolo non importantissimi, con bilanci inferiori rispetto ai comuni capiluogo della provincia stessa, abbia conosciuto una così prepotente proliferazione. Cercheremo, in questo breve saggio, quali siano, se esistono, le

---

<sup>2</sup> L’art.114 comma unico recitava: “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato.

<sup>3</sup> L’articolo in questione riprende il testo dell’art. 16, comma 2, della legge 142/90.

<sup>4</sup> In Brosio, Maggi e Piperno (1994), pag. 12.

motivazioni economiche che hanno portato a questo tentativo di ulteriore frammentazione del terzo livello di governo italiano.

Il prossimo paragrafo sarà dedicato ad una serie di confronti: tra le province nuove e quelle di origine e tra province e regioni a statuto ordinario e comuni.

## La situazione delle province nel nuovo contesto

Nel 1992 sono nate 8 nuove province: Biella (che si stacca da Vercelli), Crotone (da Catanzaro), Lecco (da Bergamo e Como), Lodi (da Milano), Prato (da Firenze), Rimini (da Forlì), il Verbano – Cusio – Ossola (da Novara) e Vibo Valentia (ancora da Catanzaro).

Come si può notare, tranne che in un caso (Lecco, in maniera marginale, solo 6 dei 90 comuni della nuova provincia appartenevano a Bergamo, gli altri 84 a Como) la secessione avviene all'interno di un'unica provincia. Mi sembra, quindi, giusto iniziare l'analisi attraverso un confronto tra la provincia d'origine e la nuova provincia.

Tabella 1: abitanti (2001)

Nuova prov.	a	Prov. D'origine (al netto nuova prov.)	B	a/b
Biella	186.960	Vercelli	176.666	1,06
Crotone	173.030	Catanzaro	369.134	0,47
Lecco	311.637	Como	537.853	0,58
		Bergamo	973.559	0,32
Lodi	198.020	Milano	3.705.323	0,05
Prato	228.563	Firenze	933.265	0,24
Rimini	272.422	Forlì	358.525	0,76
VCO	158.941	Novara	343.097	0,46
Vibo Valentia	170.541	Catanzaro	369.134	0,46

Fonte: UPI

Come si può notare, la popolazione della nuova provincia è inferiore a quella d'origine tranne che nel caso Biella – Vercelli. Le proporzioni sono molto varie. Secondo la legge 267/2000, non sarebbe possibile costituire nuove province inferiori a 200.000 abitanti (di norma ...). Se questa norma fosse stata applicata in maniera più restrittiva, ben 5 delle nuove 8 province non sarebbero state costituite.

Il totale degli abitanti delle nuove province è pari a 1.700.114, quello delle province d'origine (al netto delle nuove) 7.397.422. Il fenomeno ha quindi investito un totale di 9.097.536

abitanti di cui il 19% abita nelle nuove province ed il restante 81% quelle d'origine, con una proporzione (a/b generale) pari a 0,23.

Tabella 2: superficie (in km<sup>2</sup>)

Nuova prov.	a	Prov. d'origine (al netto nuova prov.)	B	a/b
Biella	914	Vercelli	2.088	0,43
Crotone	1.717	Catanzaro	2.391	0,72
Lecco	816	Como	1.288	0,63
		Bergamo	2.723	0,30
Lodi	782	Milano	1.984	0,39
Prato	365	Firenze	3.514	0,10
Rimini	533	Forlì	2.376	0,22
VCO	2.255	Novara	1.339	1,68
Vibo Valentia	1.139	Catanzaro	2.391	0,48

Fonte: UPI

Anche ora possiamo notare che in un solo caso (VCO – Novara) la nuova provincia è più estesa di quella d'origine.

La superficie totale interessata dal fenomeno è pari a 26.224 km<sup>2</sup> di cui 8.521 (32%) costituiscono il territorio delle nuove province e 17.703 (68%) rimangono alle province d'origine. La proporzione tra il territorio delle nuove province e quello delle province d'origine (a/b generale) è pari a 0,48.

Tabella 3: comuni

Nuova prov.	a	Prov. D'origine (al netto nuova prov.)	b	a/b
Biella	82	Vercelli	86	0,95
Crotone	27	Catanzaro	80	0,34
Lecco	90	Como	163	0,55
		Bergamo	244	0,37

Lodi	61	Milano	189	0,32
Prato	7	Firenze	44	0,16
Rimini	20	Forlì	30	0,67
VCO	77	Novara	88	0,88
Vibo Valentia	50	Catanzaro	80	0,63

Fonte: UPI

In questo caso tutte le province d'origine mantengono un maggior numero di comuni rispetto a quelle nuove. I comuni interessati dal fenomeno sono 1338 di cui 414 (31%) confluiscono nelle nuove province ed i restanti 924 (69%) restano alle province d'origine. La proporzione tra il numero dei comuni delle nuove province e il numero di quelle d'origine è pari a 0,45. Questo risultato sembra logico, date le leggi: è sicuramente più semplice mettere d'accordo un numero limitato di comuni che uno molto grande.

Tabella 4 PIL pro – capite (in base percentuale, fatto 100 la media italiana):

Nuova prov.	a	Prov. d'origine (al netto nuova prov.)	b	a/b
Biella	126,1	Vercelli	112,3	1,12
Crotone	49,3	Catanzaro	63,5	0,78
Lecco	118,8	Como	120,1	0,99
		Bergamo	119,5	0,99
Lodi	94	Milano	158,2	0,59
Prato	130,4	Firenze	136,1	0,96
Rimini	104,9	Forlì	114,9	0,91
VCO	99,8	Novara	114,5	0,87
Vibo Valentia	49,7	Catanzaro	63,5	0,78

Fonte: UPI (1997)

Possiamo notare che la nuova provincia, in questo caso, è più povera rispetto alla provincia d'origine in 7 casi su 8.

Tabella 5: tasso di disoccupazione all'interno delle province.

Nuova prov.	a	Prov. d'origine (al netto nuova prov.)	B
Biella	3,5	Vercelli	7,4
Crotone	25,5	Catanzaro	27,9
Lecco	2,1	Como	4,7
		Bergamo	3,8
Lodi	7	Milano	7,6
Prato	6,5	Firenze	7,9
Rimini	10	Forlì	6,3
VCO	5,9	Novara	4,9
Vibo Valentia	10,9	Catanzaro	27,9

Fonte: UPI (1997)

La nuova provincia ha un tasso di disoccupazione più basso in sei casi su 8.

Possiamo concludere, da questa prima presentazione di dati, che le nuove province sono, di norma, meno popolate, meno ampie e con meno comuni rispetto alle province d'origine (tab. 1, 2 e 3) e che le variabili economiche più importanti sono quantomeno contrastanti (tab. 4 e 5) in quanto risultano, quasi sempre, più povere ma con un tasso di disoccupazione meno elevato. Non possiamo comunque affermare che la secessione abbia come scopo la fuga dei territori ricchi da quelli più poveri.

Detto ciò, i progetti di legge sulle nuove province, Chiavari, Tricase, Canavese, Cilento, a titolo d'esempio, crescono come funghi in Parlamento. Monza – Brianza, BAT (Barletta, Andria, Trani) e Fermo sono diventate di recente province esse stesse.

Passiamo ora a confrontare la provincia con gli altri due livelli di governo locale. Un dato su tutti emerge, la voce entrate. Le entrate correnti totali delle province nell'anno 2000 sono pari a circa 6.000 milioni di euro mentre quelle in conto capitale sono pari a circa 1.700 milioni di euro. Gli stessi valori sono pari a circa 68.500 milioni e 8.000 milioni per le sole regioni a statuto ordinario e a 44.500 milioni e 16.500 milioni di euro per i comuni.

In termini percentuali, le entrate totali della province sono pari a circa il 10% di quelle delle regioni a statuto ordinario (che non rappresentano la totalità della popolazione, si badi bene) e al 13% di quelle dei comuni. Questi dati, che possono variare di qualche punto percentuale di anno in

anno, ci danno comunque la dimensione di come la provincia sia l'ente locale ad avere la più bassa possibilità di spesa pro – capite. Nonostante ciò, in questo periodo, la provincia rimane l'unico ente in cui vi è questo fermento secessionista. Basti pensare che l'unica regione ad essersi divisa è l'Abruzzo – Molise nel 1962, quando le regioni esistevano solo sulla carta (Costituzionale). Per quanto riguarda gli oltre 8.100 comuni italiani, l'agenda prevede, almeno negli ultimi anni, l'accorpamento di questi ultimi e non certo un'ulteriore divisione amministrativa.

Passiamo ora ad un'analisi del voto amministrativo nelle varie province.

Elezioni 1995	Centro sinistra	Centro destra
Vercelli	50,8%	49,2%
Biella	55,7%	44,3%
Novara	53,3%	46,7%
VCO	50,9%	49,1%
Milano	53,3%	46,7%
Lodi	58,5%	41,5%
Como*	53,9%	46,1%
Bergamo**	61,4%	38,6%
Lecco	61,8%	38,2%
Forlì		
Rimini	51,4%	
Firenze	56,5%	
Prato	68,2%	31,8%
Catanzaro	47,8%	52,2%
Crotone	54,8%	
Vibo Valentia	53,3%	46,7%

\*: A Como la coalizione vincente era formata da Lega ed una parte del centro sinistra.

\*\* :a Bergamo il centro destra non prevedeva la presenza di AN.

Elezioni 1999	Centro sinistra	Centro destra
Vercelli	42,4%	57,6%
Biella	47,7%	52,3%
Novara	46,5%	53,5%
VCO	51,2%	48,8%
Milano	49,7%	50,3%

Lodi	56,1%	43,9%
Como		
Bergamo	49,9%	50,1%
Lecco	58,2%	41,8%
Forlì	56,5%	
Rimini	52,0%	
Firenze	58,6%	
Prato	50,9%	
Catanzaro	48,8%	51,2%
Crotone	62,8%	
Vibo Valentia	62,1%	

Elezioni 2004	Centro sinistra	Centro destra
Vercelli*	47,3%	52,7%
Biella	50,0% (vittoria)	50%
Novara	46,9%	53,1%
VCO	51,3%	48,7%
Milano	54,0%	46,0%
Lodi	54,9%	45,1%
Como*		59,3%
Bergamo	47,2%	52,8%
Lecco	56,5%	43,5%
Forlì	64,1%	
Rimini	58,8%	
Firenze	58,8%	
Prato	55,1%	
Catanzaro	48,8%	51,2%
Crotone	50,8%	
Vibo Valentia	61,4%	

\*: a Vercelli e a Como le elezioni si sono svolte nel 2002

Le province in cui compare una sola percentuale rappresentano vittorie al primo turno di una delle due coalizioni.

Come si può notare da una rapida analisi dei dati, la provincia d'origine e quella nuova non differiscono di molto per quanto riguarda le preferenze elettorali. Solo tra le province di Catanzaro e Crotona e Vibo Valentia nasce una netta divisione di preferenze tra i due poli principali. Le province piemontesi e quella di Milano – Lodi sono caratterizzate da valori simili tra i risultati nella provincia d'origine ed in quella nuova. Quelle emiliane e quelle toscane presentano una polarizzazione netta verso il centro sinistra. Possiamo quindi concludere che il fenomeno del “gerrymandering”, per cui una parte politica, particolarmente forte in una parte del territorio provinciale e debole in altre, abbia chiesto con forza di poter dividere il territorio stesso per governare nel nuovo territorio distaccatosi, non dovrebbe essere la causa della divisione delle province, stando ad una mera analisi descrittiva dei dati. Le elezioni seguenti non fanno che dimostrare ulteriormente quanto già detto. In alcuni casi potremmo addirittura pensare che il gerrymandering riguardi il partito dominante, nel quale una parte facente capo ad un territorio all'interno della provincia, sottorappresentata a livello di giunta o di consiglio (o di potere *tout court*), possa pensare di costruire una provincia ad hoc al fine di ristabilire un equilibrio di poteri.

Passiamo ora ad una rapida analisi della letteratura sulla secessione.

## *La letteratura sulla secessione*

La parola secessione viene applicata a numerosi casi differenti tra loro. Si parla di secessione nel caso jugoslavo, in cui una nazione costruita sulla coercizione è letteralmente esplosa quando questa è venuta meno. Dopo anni di guerra segnati da feroci pulizie etniche siamo oggi arrivati ad avere cinque stati sovrani (Slovenia, Croazia, Bosnia – Erzegovina, Macedonia e Serbia – Montenegro). Si parla di secessione per illustrare il distacco di Staten Island dalla città di New York. Nel novembre del 1993, infatti, gli abitanti dell'isola votarono a grande maggioranza per chiedere l'indipendenza. «La gente votò per la secessione dalla metropoli - racconta il senatore John Marchi - perché era stufo di lavorare e pagare le tasse per foraggiare il resto della città. Staten Island è un'isola di 100 chilometri quadrati nella baia di New York, con una popolazione di 400 mila abitanti»<sup>5</sup>.

Questo secondo caso, di sicuro, è molto più vicino al caso di nostro interesse. Vi è però una certezza che emerge dalle parole del senatore Marchi: la secessione di Staten Island è chiaramente dovuta a ragioni fiscali e, quindi, a preferenze diverse rispetto ad altri quartieri della metropoli. Nel prossimo paragrafo indagheremo se queste motivazioni possano essere valide anche per le nostre province.

La voglia di secessione viene spiegata fundamentalmente sulla base di preferenze differenti tra le varie località che fanno parte di un'unica giurisdizione. Brosio, Cassone e Ricciuti (2002), analizzando le regioni italiane, mostrano come le imposte centrali, uniformi su tutto il territorio, siano penalizzanti per il sud, più povero e con preferenze per una combinazione tra imposte/servizi pubblici più bassa rispetto alla media nazionale. In questo caso si concede agli abitanti del sud un più alto livello di evasione fiscale per mitigare questo effetto. Allo stesso modo, Bolton e Roland (1997), indicano nelle politiche fiscali e di redistribuzione del reddito le motivazioni per la secessione. In particolare, se le preferenze tra le diverse località sono nettamente differenti, la secessione diventa inevitabile. Alesina e Spolaore (1997), nella loro analisi sulla dimensione ottima delle nazioni, mettono a confronto l'eterogeneità delle preferenze tra località con i benefici di appartenere ad una nazione più estesa. Una delle conclusioni più importanti di questo modello è che maggiore è l'integrazione economica e maggiore risulta il numero di nazioni presenti in equilibrio.

Come possiamo notare da questi primi contributi analizzati, le secessioni (in un sistema democratico) avvengono quando una minoranza all'interno di una giurisdizione che diventa maggioranza in una determinata località, avendo preferenze radicalmente diverse da quelle della

---

<sup>5</sup> Citazione tratta da: <http://www.quotidianiespresso.it/iltirreno/speciali/emigranti/racconti/9.html>

maggioranza della giurisdizione stessa, decide di costruire un nuovo sistema per aumentare il proprio benessere. A questo punto, la maggioranza nella giurisdizione può decidere se accettare la secessione o se far qualcosa per evitarla. Ad esempio, Le Breton e Weber (2003), individuano uno schema di incentivi che definiscono a “prova di secessione”<sup>6</sup>. La realtà, però, insegna che le secessioni avvengono, ed in numero sempre maggiore, e che molte di queste non sono per nulla pacifiche.

Young (2004), analizza il fenomeno secessione sulla base della teoria dei giochi. In particolare, prevede la presenza di due strategie per ogni attore. L’attore *A*, che vuole la secessione, può decidere se cooperare con la rimanente parte della giurisdizione oppure non cooperare. Allo stesso modo, l’attore *B*, che rappresenta la restante parte della giurisdizione può decidere se cooperare o no. Da queste due strategie nascono quattro situazioni: se *A* coopera e *B* no si mantiene lo status quo e non avviene la secessione (*SQ*); se *A* coopera e *B* pure si giunge alla soluzione di compromesso (*C*) in cui la giurisdizione rimane unica ma vengono concesse alcuni benefici alla località che voleva andarsene; se entrambi non cooperano (*RR*), abbiamo la soluzione in cui la secessione, se avviene, avviene attraverso costi molto importanti, che possono comprendere costi bellici e costi legati alla non cooperazione dal punto di vista economico; se *A* non coopera e *B* sì (*SA*) si giunge alla secessione e si mantengono buoni rapporti tra le due nuove giurisdizioni.

L’ipotesi di Young è che per *A* le soluzioni migliori fossero nell’ordine:  $SA > C > RR > SQ$ , mentre per *B*:  $SQ > C > RR > SA$ . La tabella 1 illustra la soluzione del gioco di Young.

Tabella 1

Giocatore	<i>A</i>	Cooperare	Non cooperare
<i>B</i>			
Cooperare		3; 3	1; 4
Non cooperare		4; 1	2; 2

Dati i pay – off otteniamo un gioco in cui l’unico equilibrio di Nash (in un “one – shot – game”) è non cooperare – non cooperare, quindi la soluzione *RR*. Young parla di due equilibri stabili, *RR*, appunto, e *C*, in quanto i due attori, conoscendo la reazione altrui, potrebbero scegliere una soluzione cooperativa piuttosto che di conflitto. In termini di teoria dei giochi, questa ultima soluzione potrebbe rappresentare un equilibrio di Nash di giochi ripetuti (strategia Tit for tat per entrambi gli attori, ad esempio).

<sup>6</sup> Le Breton e Weber (2003) nell’abstract

## *Il modello di Young applicato al caso delle province italiane*

Possiamo quindi pensare che, all'interno di ogni logica secessionista vi sia un gioco di questo tipo, in cui, date le ipotesi di Young, possano sussistere due equilibri, ma con gradi di stabilità diversa. Se possiamo infatti pensare che *RR*, una volta verificatosi, porta ad un punto dal ritorno non facile (il tentativo di secessione porta la guerra o scontri molto forti con gravi problemi economici per entrambi gli attori per anni), possiamo anche concludere che, quando si sviluppano tensioni particolari, il passaggio da *C* ad *RR* possa essere alquanto repentino.

Inoltre, Young immagina pay – off che non è detto si addicano ad ogni secessione. Se, sempre riferendoci ai due esempi finora menzionati, possiamo affermare che il caso jugoslavo potrebbe essere ben rappresentato dalla tabella ipotizzata da Young, ci sembra difficile poter pensare che la stessa possa essere applicata a Staten Island, dove *RR* rappresenterebbe il caso di gran lunga peggiore che si possa verificare per entrambi gli attori.

A questo punto possiamo immaginare il caso in cui si trovano le province italiane. Possiamo affermare che, come nel caso di Staten Island, la soluzione in cui entrambi gli attori (nuova provincia e provincia d'origine) siano portati a non cooperare possa essere il peggiore per entrambi.

Ipotizziamo che i cittadini della provincia d'origine e quelli della nuova provincia abbiano preferenze simili. Vista la ridotta capacità d'intervento dell'ente provincia, il fatto che, da un punto di vista politico/elettorale, il fenomeno del gerrymandering è scongiurato (la coalizione di governo non perde potere) potremmo pensare che per la provincia d'origine il fatto che avvenga o no la secessione, se non vi sono scontri, possa essere irrilevante. Questo, nei termini proposti da Young, porterebbe al soggetto *B* (la provincia d'origine) il seguente ordine di preferenza date le strategie:  $SQ = C = SA > RR$ . Se le preferenze del soggetto *A* fossero  $SA > C > SQ > RR$ , simili a quelle proposte da Young, ma con lo scambio tra *SQ* ed *RR*, come annunciato in precedenza, arriveremmo ad una matrice dei pay – off del gioco presentato da Young che risulterebbe scritta in questo modo:

Tabella 2

Giacatore	<i>A</i>	Cooperare	Non cooperare
<i>B</i>			
Cooperare		2; 3	2; 4
Non cooperare		2; 2	1; 1

In questo caso gli equilibri di Nash sono due e sono rappresentati dalle strategie cooperare per *A* / non cooperare per *B* e non cooperare per *A* / cooperare per *B*. Possiamo però notare che il

secondo di questi due equilibri di Nash può essere più stabile, in quanto  $A$  sa che una sua non cooperazione indurrà  $B$  a cooperare. Allo stesso modo, se  $A$  decidesse di non cooperare per  $B$  sarebbero indifferenti le due strategie. Possiamo quindi concludere che, date queste premesse, la soluzione  $SA$  rappresenta quella di equilibrio.

Questa situazione potrebbe descrivere ciò che accade nella situazione italiana, che vede la proliferazione di nuove province senza nessun (o pochi) reclamo da parte di quelle d'origine. Va poi considerato il fatto che a proporre la secessione debbano essere la maggioranza dei consigli comunali che costituiranno la nuova provincia, (che si debba sentire il parere della regione interessata) e che sia una legge dello stato a sancire la costituzione della nuova provincia. Di fatto, l'unico ente a non essere interpellato è la vecchia provincia. Da questo, attraverso la costruzione di un nuovo gioco, possiamo notare come la secessione delle province in Italia sia un fatto più che normale.

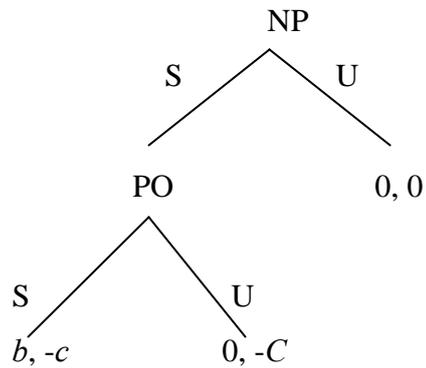
## *La secessione delle province italiane: un'interpretazione teorica*

Per prima cosa abbandoniamo l'ipotesi che la perdita della fetta che costituirà la nuova provincia sia a costo zero per la provincia d'origine. Assumiamo, inoltre, rifacendoci al modello di Panizza (1998), che vi siano due beni pubblici: uno provinciale ed un secondo statale. A differenza del modello di Panizza, però, la secessione a livello provinciale, come ovvio, non porta aggravii per i cittadini della nuova provincia per ciò che riguarda il costo del bene centrale. A questo punto, l'unica cosa che possiamo considerare è il costo stesso della secessione, cioè quanto la provincia d'origine è disposta a fare per negare la secessione. Nel caso italiano, abbiamo dimostrato che la provincia d'origine ha pochi benefici ad opporsi alla creazione di quella nuova e costi alti. Infatti, dato lo stato delle cose, i costi sono quelli associati al cambio della legge. Dato il sistema elettorale attuale, diviso in collegi uninominali, sembra davvero difficile pensare ad un dietro front del parlamento italiano. Quale parlamentare, il cui collegio d'elezione magari rappresenta i confini deputati a diventare una nuova provincia (e molti collegi senatoriali ne avrebbero le caratteristiche), oserebbe opporsi ad un simile progetto? Come sarebbe possibile creare una maggioranza parlamentare per introdurre una nuova legge?

Partendo da queste constatazioni, possiamo quindi sviluppare un nuovo gioco analizzando benefici e costi per la nuova provincia e la provincia d'origine. Come possiamo notare i benefici sono relativamente bassi (almeno per un elettore mediano), per i motivi esposti in queste pagine. Allo stesso modo possiamo considerare bassi i costi della secessione per la provincia d'origine. Definiamo  $b$  i benefici della nuova provincia e  $c$  i costi della vecchia. Definiamo inoltre pari a  $C$  i costi che la provincia d'origine deve sopportare per combattere e negare la secessione alla nuova provincia. Se  $C > c$ , come tutto fa presupporre nel nostro caso, possiamo sviluppare un gioco in cui mostreremo come la secessione sia un risultato piuttosto normale da raggiungere.

La figura 1 mostra il gioco in forma estesa, in quanto consideriamo la provincia d'origine *first mover*:

Figura 1



La strategia  $S$ , nel nostro caso, rappresenta la secessione: la nuova provincia ( $NP$ ) in fieri deve decidere se tentare la secessione o rimanere unita alla vecchia provincia. Se la nuova provincia decide di volere la secessione, la provincia d'origine ( $PO$ ) può decidere se accettare la secessione o combattere per rimanere uniti. Se  $C > c$ , come da noi assunto, l'unico SPNE è  $SS$ .

Possiamo quindi concludere che la secessione delle province, nel nostro caso, può essere un risultato assolutamente facile da accettare.

A questo punto ci sembra giusto dover rispondere a due domande: chi prende l'iniziativa per portare avanti la secessione? E perché negli altri due livelli di governo locali (regioni e comuni) non accade nella di simile?

## Chi è interessato alla secessione? Un modello di rent-seeking

Il nostro obiettivo è di stabilire l'interesse di un gruppo di potere verso la secessione utilizzando un semplice modello.

Assumiamo che il gruppo agisca come un singolo individuo che deve sopportare un sunk cost se vuole tentare di costituire una nuova provincia. Questo sunk cost rappresenta i costi di organizzazione del gruppo stesso. Assumiamo inoltre che il sunk cost ( $S$ ), debba essere pagato nel periodo  $t_0$  e che non sia recuperabile. La rendita dovuta alla secessione, nel periodo  $t_1$ , è pari a  $R$  con probabilità  $p$  (la secessione avviene) e pari a 0 con probabilità  $(1 - p)$  (la secessione non avviene). La funzione di profitto atteso del gruppo di secessionisti è pari a:

$$\pi = \delta \cdot (pR + (1 - p) \cdot 0) - S \quad (1)$$

dove  $\delta$  è il fattore di sconto tra i periodi  $t_0$  e  $t_1$  ( $0 < \delta < 1$ ). Se il gruppo non si costituisce il profitto è 0. Per esserci un tentativo di secessione:

$$\delta pR \geq S . \quad (2)$$

Quattro variabili influenzano la secessione: il fattore di sconto, la probabilità di successo, la rendita ed il sunk cost. Ipotizziamo che  $R$  ed  $S$  siano esogeni al modello con  $R > S$ . Il valore di  $\delta$  è influenzato dalla distanza tra  $t_1$  e  $t_0$ . Ovviamente una maggiore distanza temporale è associata ad un più basso valore di  $\delta$ . Il valore di  $p$  è influenzato dal comportamento dei leaders della vecchia provincia. In particolare, assumiamo che  $p$  sia uguale a  $\bar{p} < 1$  quando la vecchia provincia non investe al fine di evitare la secessione. Il valore di  $p$  diminuisce all'aumentare degli investimenti della vecchia provincia. Assumiamo infine che la vecchia provincia ottenga un beneficio se evita la secessione.

La vecchia provincia massimizza i propri benefici meno i costi:

$$\max B - C = B - [x(\bar{p} - p)]^{\alpha} \quad \text{if } \bar{p} > p \quad (3)$$

e

$$\max B - C = B - 0 \quad \text{if } \bar{p} \leq p \quad (4)$$

dove i costi sono funzione di  $\bar{p}$ ,  $p$  e di due parametri,  $x$  ed  $\alpha$ , entrambi maggiori di 1.

Derivando la (3), notiamo che la vecchia provincia massimizza  $B - C$  se i costi sono pari a 0, con  $p = \bar{p}$ .

Allo stesso tempo, dobbiamo considerare quando la “nuova provincia” sceglie la secessione.

Dalla (5):

$$p \geq \frac{S}{\delta R} \quad (5)$$

Chiamiamo  $p^*$  il livello di probabilità per cui la (5) è un'equazione. Se il livello  $p^*$  è maggiore rispetto a  $\bar{p}$  la provincia d'origine può fermare la secessione senza sostenere costi. Quindi la secessione non avviene. Se il livello di  $p^*$  è minore rispetto a  $\bar{p}$  la provincia d'origine può scegliere se reagire o meno. In particolare, reagisce se

$$\left[ x(\bar{p} - p^*) \right]^\alpha < B \quad (6)$$

e non reagisce se

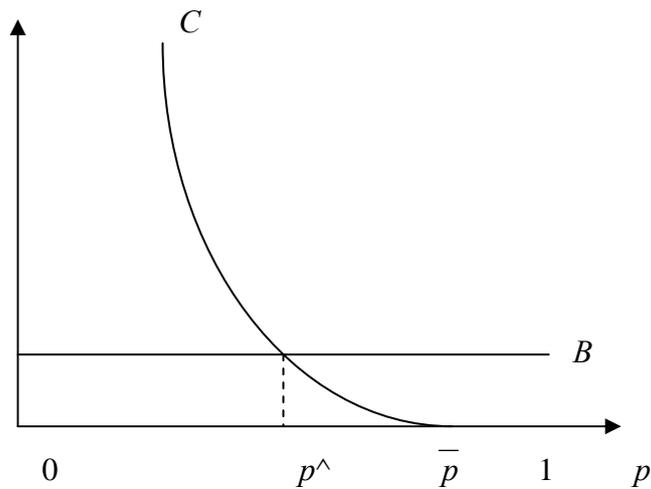
$$\left[ x(\bar{p} - p^*) \right]^\alpha > B. \quad (7)$$

Il punto in cui la vecchia provincia è indifferente tra reagire o no al tentativo di secessione è rappresentato dalla seguente formula:

$$\left[ x(\bar{p} - p^*) \right]^\alpha = B. \quad (8)$$

Il nostro modello è illustrato nella figura1, in cui  $p^*$  rappresenta il valore di  $p^*$  nella (8).

**Figura 1**



La secessione dipende dai seguenti fattori:

- se la probabilità  $\bar{p}$  è bassa la secessione è meno probabile,
- se il livello di  $\alpha$  è basso la secessione è più probabile,
- se  $B$  è alto la secessione è meno probabile,
- se  $\delta$  è elevato, essendo  $t_1$  vicino a  $t_0$ , la secessione è più probabile.

Analizziamo il caso delle province italiane. Dai precedenti paragrafi possiamo affermare che: il livello di  $\bar{p}$  è elevato (forse 1), il livello di  $\alpha$  è elevato, il tempo che intercorre tra la nascita di un comitato promotore e la costituzione della nuova provincia è relativamente breve ed il livello di  $B$  è basso. Possiamo quindi concludere che la formazione di nuove province è un risultato relativamente facile da ottenere.

Nel nostro modello non vengono considerati i cittadini. La motivazione è semplice: si ritiene che benessere marginale dovuto all'appartenenza ad una nuova provincia sia trascurabile.

## *Conclusioni*

La nostra analisi sulla secessione delle province italiane ha portato, quali risultati preliminari, l'adattamento di un gioco, la creazione di un nuovo gioco e di un modello teorico (di rent-seeking). In particolare, si è notato che a favorire la secessione sono il contesto legislativo italiano particolarmente favorevole e il basso incentivo a contrastare la secessione da parte delle province d'origine. Inoltre, questo modello può essere utilizzato per spiegare le secessioni o i tentativi quando il ruolo dei cittadini è marginale. A titolo d'esempio, il tentativo di secessione dell'Italia settentrionale potrebbe essere caratterizzato da un valore basso di  $\bar{p}$  e da un valore elevato di  $B$ . La secessione non si è verificata, nonostante le differenze in termini di reddito tra le regioni del nord e del sud.

Le precedenti analisi mostrano come differenze in preferenze, reddito, livello di disoccupazione ed altre variabili economiche siano la causa di secessione. Quest'analisi dimostra come l'importanza degli effetti provocati dalla secessione stessa sia inversamente correlata alla riuscita, come dimostra la secessione delle province italiane.

## *Bibliografia*

- ALESINA A. e E. SPOLAORE (1997), “On the Number and Size of Nations”, *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1027 – 1056.
- BOLTON P. e G. ROLAND (1997), “The Break up of Nations: a Political Economy Analysis”, *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1057 – 1090.
- BROSIO G., A. CASSONE e R. RICCIUTI (2002), “Tax Evasion across Italy: Rational Noncompliance or Inadequate Civic Concern?”, *Public Choice*, 112, 259 – 273.
- BROSIO G., M. MAGGI e S. PIPERNO (1994), *Il governo locale*, G. Giappichelli editore.
- LE BRETON M. e S. WEBER (2001), “The Art of Making Everybody Happy, How to Prevent a Secession”, *IMF Staff Papers*, 50, 403 – 435.
- PANIZZA U. (1998), “Decentralization as a Mechanism to Prevent Secession”, *Economic Notes*, 27,
- YOUNG (2004), “Secession as Revolution”, *Homo Oeconomicus*, 21, 373 – 395.

## **Appendice**

Il riferimento legislativo è l'art. 21 , comma 3, del Decreto Legislativo 267/2000:

3. Per la revisione delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province i comuni esercitano l'iniziativa di cui all'articolo 133 della Costituzione, tenendo conto dei seguenti criteri ed indirizzi:
- a) ciascun territorio provinciale deve corrispondere alla zona entro la quale si svolge la maggior parte dei rapporti sociali, economici e culturali della popolazione residente;
  - b) ciascun territorio provinciale deve avere dimensione tale, per ampiezza, entità demografica, nonché per le attività produttive esistenti o possibili, da consentire una programmazione dello sviluppo che possa favorire il riequilibrio economico, sociale e culturale del territorio provinciale e regionale;
  - c) l'intero territorio di ogni comune deve far parte di una sola provincia;
  - d) l'iniziativa dei comuni, di cui all'articolo 133 della Costituzione, deve conseguire l'adesione della maggioranza dei comuni dell'area interessata, che rappresentino, comunque, la maggioranza della popolazione complessiva dell'area stessa, con delibera assunta a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati;
  - e) di norma, la popolazione delle province risultanti dalle modificazioni territoriali non deve essere inferiore a 200.000 abitanti;
  - f) l'istituzione di nuove province non comporta necessariamente l'istituzione di uffici provinciali delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici;
  - g) le province preesistenti debbono garantire alle nuove, in proporzione al territorio ed alla popolazione trasferiti, personale, beni, strumenti operativi e risorse finanziarie adeguati.

Il decreto legislativo 267/2000, agli articoli 19 e 20, descrive le funzioni e i compiti di programmazione attuali delle province:

### *Articolo 19*

#### *Funzioni*

1. Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori:
- a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;
  - b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;

- c) valorizzazione dei beni culturali;
  - d) viabilità e trasporti;
  - e) protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali;
  - f) caccia e pesca nelle acque interne;
  - g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;
  - h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
  - i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
  - l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.
2. La provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi da essa proposti promuove e coordina attività, nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo.
3. La gestione di tali attività ed opere avviene attraverso le forme previste dal presente testo unico per la gestione dei servizi pubblici locali.

## *Articolo 20*

### *Compiti di programmazione*

1. La provincia:
- a) raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della regione;
  - b) concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale;
  - c) formula e adotta con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuove il coordinamento dell'attività programmatica dei comuni.
2. La provincia, inoltre, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, predispose ed adotta il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica:
- a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;
  - b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;
  - c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere

per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;

d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

3. I programmi pluriennali e il piano territoriale di coordinamento sono trasmessi alla regione ai fini di accertarne la conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale.

4. La legge regionale detta le procedure di approvazione, nonché norme che assicurino il concorso dei comuni alla formazione dei programmi pluriennali e dei piani territoriali di coordinamento.

5. Ai fini del coordinamento e dell'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale predisposti dai comuni, la provincia esercita le funzioni ad essa attribuite dalla regione ed ha, in ogni caso, il compito di accertare la compatibilità di detti strumenti con le previsioni del piano territoriale di coordinamento.

6. Gli enti e le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle rispettive competenze, si conformano ai piani territoriali di coordinamento delle province e tengono conto dei loro programmi pluriennali.