

La valutazione delle politiche in diverse aree di intervento: la finanza locale

Leonzio Rizzo*

*Università di Ferrara ed IEB

Master in analisi e valutazione delle politiche pubbliche, Roma,
1 Dicembre 2016

Sommario

- 1 L'analisi controfattuale: teoria
 - Problema da affrontare
 - Obiettivo
 - Criticità delle valutazioni di impatto
- 2 L'analisi controfattuale: il caso delle Unioni di Comuni
 - Il caso delle Unioni dei comuni: analisi descrittiva dei dati
- 3 Stima dell'impatto dell'impatto dell'Unione
 - Strategia di identificazione
 - Risultati

Problema da affrontare

- Verificare gli effetti che differenti decisioni politiche potrebbero avere su variabili finanziarie, o socio-economiche di interesse è un compito a volte estremamente difficile
- Gli organi di governo di una nazione devono spesso prendere decisioni su molte questioni, che hanno impatto sui comportamenti dei cittadini, delle imprese, o degli stessi organi di governo.
 - Come gli enti locali reagiscono a manovre di accentramento fiscale?
 - Quale effetto hanno le Unioni di Comuni sulla spesa di questi ultimi?
 - E' possibile risparmiare a parità di servizio offerto con le Unioni di Comuni?

Obiettivo

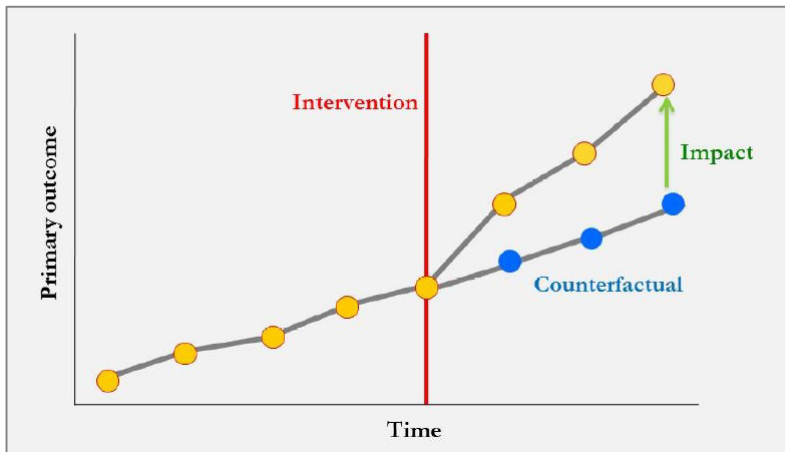
- Il fine è quello di misurare l'impatto di un programma (trattamento) o una politica su un qualche outcome di interesse:
 - l'effetto della sostituzione dell'ICI con un trasferimento compensativo sulle decisioni di spesa dei Comuni l'anno prima delle elezioni
 - l'effetto sul proprio livello di spesa per un Comune quando entra in Unione.
 - Il fine è quello di misurare l'impatto di un programma o una politica su un qualche outcome di interesse.

Criticità delle Valutazioni di impatto

- In ogni dato momento è solo possibile osservare ciò che accaduto, date le politiche in atto, e non ciò che sarebbe accaduto senza le politiche:
 - E' possibile osservare la spesa di un Comune nell'anno pre-elettorale coincidente con la riforma che ha abrogato l'ICI, ma non è possibile sapere cosa questo Comune avrebbe fatto se non fosse stata abrogata l'ICI
 - E' possibile sapere quanto un Comune spende dopo essere entrato in Unione, ma non è possibile sapere, quanto avrebbe speso se non fosse entrato in Unione

Controfattuale

Figura : Controfattuale



Controfattuale

- Il controfattuale è stimato utilizzando un gruppo chiamato **gruppo di controllo**, questo consiste di soggetti che non partecipano al **programma**, mentre il **gruppo di trattamento** è costituito da coloro che partecipano al programma.
- l'outcome del gruppo di trattamento è confrontato con l'outcome del gruppo di controllo
- Risultati attendibili se il gruppo di controllo è identico al gruppo di trattamento in tutte le sue caratteristiche eccetto una:
 - la sottoesposizione al trattamento da parte del gruppo di trattamento.
- Allora qualsiasi differenza dopo l'intervento può essere attribuita al **programma**.

I dati nazionali

- La quota di spesa delle Unioni relativa alla spesa totale di Enti Locali e Regioni è cresciuta nel tempo.
 - Nel 2007 il totale della spesa delle Unioni era circa il 0,10 per cento (403 milioni) del totale delle spesa di Enti Locali e Regioni (350 miliardi).
 - Nel 2013 la spesa totale delle Unioni di Comuni è più che raddoppiata, diventando il 0,30 per cento (970 milioni) del totale della spesa di Enti Locali e Regioni (334 miliardi).
- Le spese delle Unioni considerate sono sottostimate, poiché molto spesso i Comuni che trasferiscono le funzioni non trasferiscono contabilmente alle Unioni le funzioni stesse, ma continuano a registrare le spese nel proprio bilancio

Il ruolo delle regioni

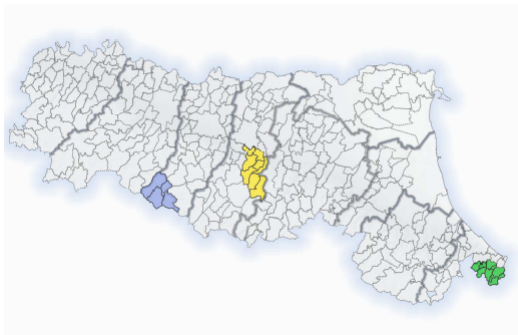
- Le Regioni possono svolgere un ruolo molto importante nello stimolo alla costituzione delle Unioni. Queste infatti tramite leggi regionali possono promuovere le Unioni, prevedendo a tal fine trasferimenti regionali.
 - Alcune Regioni come Veneto, Toscana ed Emilia Romagna hanno stimolato la creazione delle Unioni prevedendo incentivi legati alla durata o all'ampiezza dell'Unione.
- Le Regioni hanno quindi un ruolo importante nel personalizzare i processi di aggregazione. A causa di ciò il modo in cui i Comuni si sono aggregati non corrisponde ad una legislazione sul profilo degli incentivi omogenea sul territorio nazionale. Ciò implica che i Comuni di differenti Regioni non siano tra loro confrontabili in relazione all'effetto che l'entrata in Unione ha sulle proprie spese.

Le Unioni in Emilia Romagna

- Ha una popolazione media di 4 milioni di abitanti nel periodo 2001-2011 (circa il 7,5% della popolazione Italiana) e un PIL di 116 miliardi (circa il 9% del PIL italiano)..
- Nel 2011 l'Emilia Romagna tra le Regioni a statuto ordinario è quella con il più alto numero di Unioni.
- Comuni in Unione nel 2001, questi erano solo 3 ed includevano 20 Comuni, corrispondenti a 96216 abitanti (il 2,5% della popolazione della Regione).
- Nel 2011, in cui risultano 32 Unioni, che coinvolgono 161 Comuni, corrispondenti ad 1,5 milioni di abitanti (il 35% del totale della popolazione della Regione).

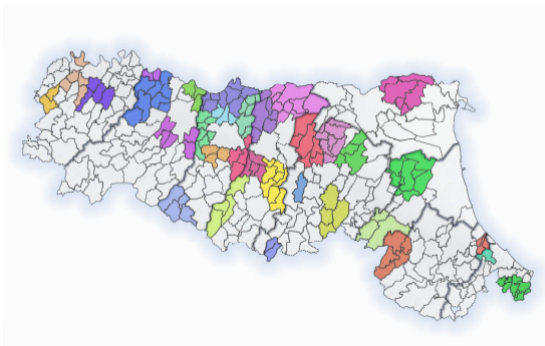
Le Unioni in Emilia Romagna nel 2001

Figura : Le Unioni di comuni in Emilia Romagna - 2001



Le Unioni in Emilia Romagna nel 2011

Figura : Le Unioni di comuni in Emilia Romagna - 2011

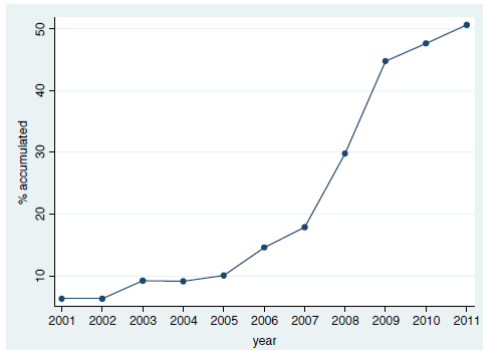


Le Unioni in Emilia Romagna

- La legge regionale n. 10 del 2008 ha spinto i Comuni a riorganizzarsi in Unione sotto lo stimolo di importanti incentivi finanziari. .
- Il ruolo svolto dalla legge regionale è evidente: la percentuale di Comuni in Unione, risulta inferiore al 20% fino al 2007, nel 2008 aumenta notevolmente e raggiunge il 51% a fine decennio

Le Unioni in Emilia Romagna

Figura : Percentuale dei comuni in Unione



Le Unioni in Emilia Romagna

Tabella : Comuni in Unione in Emilia Romagna 2001-2011

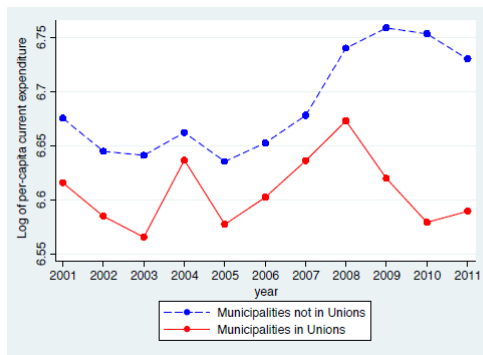
Year	Municipal Unions	Municipalities not in Unions	Municipalities in Unions	% of Municipalities in Unions	Total Municipalities
2001	3	299	20	6.27	319
2002	3	299	20	6.27	319
2003	4	286	29	9.21	315
2004	4	290	29	9.09	319
2005	5	287	32	10.03	319
2006	8	270	46	14.56	316
2007	9	262	57	17.87	319
2008	16	224	95	29.78	319
2009	28	174	141	44.76	315
2010	30	167	152	47.65	319
2011	32	157	161	50.63	318

Le Unioni in Emilia Romagna

- La media delle spese pro-capite dei Comuni in Unione è 767,33 euro e quella dei Comuni non in Unione è 835,18 euro, la differenza, 67,85 euro procapite è staticamente significativa all'1%.

Le Unioni in Emilia Romagna

Figura : Evoluzione della spesa corrente pro-capite 2001-2011



Le Unioni in Emilia Romagna

- La spesa corrente pro-capite dei Comuni non in Unione è sempre maggiore della spesa corrente pro-capite dei Comuni Unione, tuttavia i trend sono praticamente identici fino al 2008,
- Dopo il 2008 la spesa dei Comuni non in Unione continua a crescere mentre quella dei Comuni in Unione decresce: il 2008 ha coinciso con l'introduzione della legge regionale n.10 del 2008, che è stata seguita da un importante incremento del numero di Unioni.

Strategia di identificazione

- Idealmente vorremmo confrontare la decisione di spesa di Comuni che sono entrati in una Unione(gruppo trattato) con una situazione controfattuale, che è la decisione di spesa che sarebbe stata presa dallo stesso Comune se non fosse entrato a far parte dell'Unione.
- Utilizziamo un metodo cosiddetto quasi-sperimentale ed in particolare sfruttando la dimensione panel dei dati ricorriamo alla metodologia difference-in-difference.
- Ogni anno abbiamo un gruppo di Comuni che è in Unione (Comuni trattati) e un gruppo di Comuni che non fa parte di Unioni (Comuni di controllo)

Strategia di identificazione

- Confrontiamo la variazione di spesa pro-capite del gruppo dei trattati prima e dopo l'entrata in Unione con la variazione di spesa pro-capite per il gruppo di controllo nello stesso periodo.
- La variazione di spesa dei Comuni in Unione permette di controllare per le caratteristiche fisse comunali,
- La differenza tra le differenza dei Comuni in Unione e quella dei Comuni non in Unione permette di controllare per il trend temporale comune.

Strategia di identificazione

- Il metodo difference-in-difference dà delle stime non distorte se il trend temporale è identico tra trattati e non trattati, in tal caso infatti la differenza delle differenze, se significativa, è causalmente imputabile al trattamento ovvero nel nostro caso all'essere entrato in unione.
- Stimiamo il seguente modello:

$$Y_{it} = \mu_i + \tau_t + \gamma MU_{it} + \beta x_{it} + \epsilon_{it}$$

Risultati

Tabella : L'effetto dell'Unione sulla spesa

Dependent variable:	Log Expenditures		
	Full sample		
	(1)	(2)	(3)
Municipal Union	-0.055*** (0.013)	-0.039** (0.017)	-0.002 (0.16)
Permanence			-0.028*** (0.008)
Permanence square			0.002*** (0.001)
N	3497	3303	3303
Year FE	✓	✓	✓
Municipality FE	✓	✓	✓
Municipality controls		✓	✓

Standard errors clustered at municipality level.

Risultati

Tabella : Permanenza nell'Unione

Dependent variable: Log Expenditure 2001-2011	
1 year	-0.002 (0.016)
2 years	-0.028* (0.016)
3 years	-0.048*** (0.018)
4 years	-0.065*** (0.022)
5 years	-0.077*** (0.026)
6 years	-0.084*** (0.030)
7 years	-0.087*** (0.033)
8 years	-0.085*** (0.036)
9 years	-0.078** (0.039)
10 years	-0.067 (0.041)
11 years	-0.052 (0.044)

Test di robustezza

- Per testare che il trend temporale tra i due gruppi (trattato e controllo) è lo stesso, stimiamo la regressione precedente ove si controlla per effetti fissi Comune ed effetti anno introducendo il lag in avanti dell'entrata in Unione.
- Ad esempio per tutti i Comuni entrati in Unione nel 2004 il lag in avanti di un anno della dummy Unione è pari ad 1 nel 2003, il lag in avanti due anni è pari ad 1 nel 2002 e così via.
- Ovvero si ipotizza un shock specifico per comune coincidente con una finta entrata in unione anticipata.
- Il risultato desiderato è che questi lag siano non significativi e tali infatti risultano essere, ovvero che il trend temporale prima dell'Unione non differisce tra trattati e non trattati.

Test di robustezza

Tabella : Robustness check 1

	Full sample	
Municipal Union	-0.037*** (0.014)	-0.028* (0.016)
lead _{t+1}	-0.008 (0.011)	-0.009 (0.011)
lead _{t+2}	-0.001 (0.012)	-0.002 (0.012)
lead _{t+3}	0.014 (0.013)	0.003 (0.012)
lag _{t-1}		0.005 (0.011)
lag _{t-2}		-0.035*** (0.011)
N	3303	3303
Year FE	✓	✓
Municipality FE	✓	✓
Municipality controls	✓	✓

Test di robustezza

- Un problema tipico dello schema che stiamo testando è che i Comuni che scelgono di entrare sono in qualche modo diversi da quelli che non scelgono di entrare in Unione (*selection bias*), potrebbero essere più “disponibili” a risparmi di spesa rispetto a quelli che non scelgono di entrare in Unione perché ritengono magari che il proprio livello di spesa sia adeguato al livello di servizi fornito.
- Restringiamo il campione al periodo 2001-2008 ed eliminiamo tutti i Comuni che non entreranno mai in Unione e teniamo tutti quelli che sono entrati in Unione dal 2009 al 2011.

Test di robustezza

- Questi ultimi nel dataset ristretto 2001-2008 sono Comuni che non entrano in Unione, ma che entreranno dopo, e quindi sono il gruppo di controllo, che però è simile al gruppo dei trattati in quanto sono tutti Comuni che entreranno in Unione nel periodo 2009-2011.
- In una regressione con tale gruppo ristretto di Comuni dove controlliamo per effetti fissi ed effetto anno (Tabella 7) entrare in Unione porta ad una riduzione della spesa pari al 3%, che è statisticamente significativa al 10%.

Test di robustezza

Tabella : Robustness check 1

	Full sample
Municipal Union	-0.030* (0.016)
N	1289
Year FE	✓
Municipality FE	✓
Municipality controls	✓