

UNA NUOVA OPPORTUNITA'

L'intendimento, anche questa volta, è evidente. Intendiamo aprire un dibattito serio sul tema dei "piccoli calabresi", come simpaticamente titola il Rapporto.

Ma sia chiaro. Intendiamo aprirlo per avviarlo verso prospettive di miglioramento. Perché troppo spesso, nella nostra Regione, si discute senza però poi fare un passo avanti. Senza essere conseguenti.

Questo studio è il punto di arrivo di un intenso lavoro che come LegAutonomie Calabria abbiamo avviato.

L'augurio è che questo strumento sia però anche un punto di partenza, una opportunità per gli enti locali, soprattutto per i piccoli, per continuare nel lavoro di sviluppo e di rinnovamento delle amministrazioni di cui si dà ampio conto.

Ma credo che debba essere soprattutto una opportunità per la Regione, che ha finora affrontato il tema con incertezze, con colpevoli ritardi e che invece può e deve affrontare meglio questa sfida della sussidiarietà e dell'attuazione dei principi del nuovo assetto istituzionale.

La mia convinzione, leggendo le risultanze di questo Rapporto è che i Sindaci siano ancora largamente depositari di una forte credibilità, il cui lavoro è comunque costretto a misurarsi con la fatica quotidiana di dare risposte concrete. E soprattutto è davvero difficile dire che un sindaco goda di privilegi insensati rispetto alle responsabilità che si assume ogni giorno e se poi guardiamo ai sindaci di comuni piccoli e piccolissimi è facile dimostrare che siamo di fronte ad un impegno di vero e proprio volontariato.

Chiunque conosca il sistema degli enti locali non può che rimanere sorpreso dai dati che ci consegna questo studio. In cui emerge il forte impegno dei Sindaci calabresi di migliorare le condizioni delle proprie comunità.

Sono tuttavia arrivati al pettine i nodi strutturali del sistema, quei nodi che sono variabili indipendenti rispetto all'impegno dei

tanti amministratori locali calabresi: le basi imponibili di riferimento, l'isolamento territoriale, il tema della sicurezza e all'orizzonte una riforma del federalismo fiscale che così com'è concepita non ci aiuterà certo.

Da qui dobbiamo partire per affrontare con una forte impronta unitaria i pilastri del nuovo sistema regionale delle autonomie locali, che debbono delineare l'originale idea di governance che nella Regione si auspica ma che non è ancora praticata.

In realtà, da questo Rapporto emerge che il sistema delle autonomie calabresi ha le gambe sufficienti per produrre effetti di un certo rilievo, ancora più se si avvia la fase non più rinviabile dell'aggregazione dei Comuni, dello sviluppo di pratiche mirate all'adeguatezza organizzativa, alla sussidiarietà istituzionale, una fase, cioè, non più rinviabile di un più ampio intervento riformatore che riguardi il sistema istituzionale calabrese.

Infine, un cenno rivolto alla nostra associazione, a LegAutonomie Calabria.

Con questi approfondimenti abbiamo anticipato fatti e fenomeni che poi hanno rivelato il loro impatto sulla società calabrese.

Ricordo che siamo stati i primi a porre il tema della sicurezza locale; il tema dei costi della politica; quello sulla presenza delle nuove generazioni nei governi locali; sull'evoluzione della finanza locale.

Mi inquieta però il timore che tali temi si accodino ad un carico che appare sempre più pesante di problemi irrisolti.

Noi cerchiamo, con sforzi notevoli, di riportare al centro dell'attenzione le diverse situazioni che emergono nel sistema degli enti locali nella nostra Regione.

Ma abbiamo anche idee, suggerimenti per migliorare le cose.

*Il Presidente
Antonio Acri*

I piccoli comuni calabresi fra abbandono e rinascita

Raccontare la Calabria non è facile, stretta com'è tra miti e pregiudizi, giustificazionismi e faziosità.

Raccontare la Calabria delle Istituzioni, poi, diventa un compito gravoso, proprio perché le istituzioni godono di un credito molto basso, alcune volte giustificato altre volte immeritato. Raccontare la Calabria dei piccoli comuni, infine, significa sfuggire alle tentazioni di giudizi sommari o di soluzioni all'insegna della colpevolizzazione di una frammentazione territoriale ed istituzionale da troppi indicata come la prima causa di molti mali.

Va senz'altro segnalata questa rinnovata tendenza, italiana e anche calabrese, di additare, al problema della ridotta dimensione demografica della stragrande maggioranza dei comuni, e alla conseguente inadeguatezza degli apparati e dei mezzi a svolgere le funzioni loro assegnate, le radici di inefficienze, sprechi, e addirittura costi della politica. Dimenticando che, appena qualche lustro addietro, l'Italia dei borghi e dei piccoli comuni era invece indicata come una delle più profonde ricchezze del Paese.

Va senz'altro segnalata questa tendenza, dimenticando che forse il problema si trova nella organizzazione istituzionale degli Stati se è vero che la Francia possiede un reticolo di oltre 36mila comuni la maggior parte dei quali di piccolissime dimensioni; 17mila la Germania, quasi 7mila Spagna; ben 3mila la piccola Svizzera.

In fondo quella dei piccoli comuni rappresenta l'ultima "schizofrenica" valutazione di un modo di operare abbastanza ripetitivo sul tema delle istituzioni locali: riforme perennemente incompiute che fanno sì che ciò che appena ieri veniva indicato come importante stimolo all'efficienza del settore pubblico viene ora rivisto alla luce di nuove tendenze, spesso indicative di una debolezza politica che rende le lenti della valutazione poco opportune.

Abbiamo pertanto deciso di focalizzare l'attenzione sulla Calabria dei piccoli Comuni per

cercare di smontare miti e convinzioni basate, a volte, su facili e stereotipate opinioni e per offrire un quadro il più possibile oggettivo di questa realtà.

Siamo partiti da un assunto: la questione dei piccoli comuni è oggi intimamente legata al quadro generale e dipende, ora più che mai, dall'azione di governo delle Regioni che, alla luce della riforma costituzionale del 2001, sono chiamate a riorganizzare il sistema delle autonomie locali, in conformità ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Occorre, pertanto, analizzare il problema - che esiste - sfuggendo alla tentazione di una soluzione all'insegna della marginalizzazione o della minorità di questi enti.

Contestualizzare significa affrontare il tema del cambiamento che le amministrazioni pubbliche sono oggi chiamate a sostenere, la modifica dei loro assetti istituzionali, la semplificazione dell'agire amministrativo, la ridefinizione delle strutture organizzative e dei meccanismi operativi.

Da questo punto di vista occorre denunciare che, nella nostra regione, il tema dei piccoli comuni è ben lontano dall'essere affrontato.

Dall'analisi della legislazione regionale emergono ritardi oramai decennali, insufficienti programmi e, allo stato, inefficaci "stimoli normativi" approvati senza una lettura attuale della situazione, che non si pongono nemmeno la verifica di un programma di riordino territoriale mirato ad offrire maggiore efficienza alle amministrazioni locali.

Vi sono, al contrario, esempi regionali che hanno attivato da tempo percorsi virtuosi a favore dei piccoli comuni, producendo politiche regionali specifiche e significative verso la realtà territoriale, intimamente connesse alla visione di sviluppo dell'intera regione.

Nella Calabria delle Istituzioni gli enti locali hanno ancora un ruolo di contorno e i piccoli comuni un ruolo ai margini del sistema delle autonomie nonostante parlare di piccoli comuni, in Calabria come nel resto d'Italia, significa parlare del tessuto connettivo della regione, della sua ossatura territoriale.

Eppure appare evidente che l'emarginazione dei piccoli comuni produce enormi esternalità negative a carico della collettività, quali: il dissesto idrogeologico connesso alla mancata cura del territorio per effetto dello spopolamento, la congestione nei grandi centri urbani e i connessi problemi di degrado ambientale, la perdita di identità culturale delle comunità locali, la perdita del valore patrimoniale locale, la crescita speculativa dei valori immobiliari nei grandi centri, e così via. Nel complesso, quindi, i costi connessi all'emarginazione dei piccoli comuni appaiono di consistenza rilevante.

Ne consegue che proporre misure in grado di rivitalizzare i piccoli comuni costituisce non solo una scelta politica economica, ma anche una opportunità in termini di uso razionale delle risorse per il fine ultimo della crescita del reddito e dell'occupazione, anche in un contesto di intervento pubblico orientato al mercato.

In altri termini le risorse finanziarie che potrebbero essere dirottate a favore dello sviluppo dei piccoli comuni potrebbero essere più che compensate dal risparmio nei costi a

carico della pubblica amministrazione per sanare i danni provocati dalle esternalità negative sopra definite.

Circa la struttura, questo rapporto è costituito da una sequenza continuativa di tabelle e grafici commentati che toccano gli elementi per noi fondamentali:

- *inquadramento territoriale e demografico;*
- *indicatori economici;*
- *servizi;*
- *politica;*
- *sicurezza;*
- *legislazione regionale.*

Il commento è volutamente essenziale al fine di lasciare agli amministratori ed ai lettori considerazioni autonome.

Il Rapporto non contiene conclusioni che saranno lasciate alla valutazione degli organi di LegAutonomie Calabria unitamente ad un pacchetto di proposte operative sul tema.

I dati adoperati si riferiscono alle annualità 2006 o 2005, gli ultimi disponibili dalle fonti utilizzate per la stesura del rapporto.

CAPITOLO 1.

Lo scenario demografico e territoriale

Il territorio calabrese è caratterizzato dalla forte presenza di comuni di piccole dimensioni demografiche.

Complessivamente i piccoli comuni (ossia quelli fino a 5.000 abitanti) rappresentano il 79,5% del totale regionale, contro una media nazionale del 71% e del 68% della ripartizione geografica Sud.

In una ipotetica classifica nazionale delle regioni con maggiore presenza di piccoli comuni, la Calabria si pone al settimo posto, precedute da Abruzzo, Sardegna, Piemonte, Molise, Trentino e Valle d'Aosta.

Rispetto alla media nazionale sono meno rappresentati i comuni con meno di 1.000 abitanti mentre vi è una maggiore incidenza delle altre due classi, quelli cioè, con popolazione inferiore tra 1.001 e 3.000 abitanti, (+11,8) e di quelli tra 3.001 e 5.000 abitanti (+4,1).

Tab. 1.1 - Comuni per classi demografiche - al 31/12/2006 - Val. assoluti e %

Classi demografiche	n. comuni Calabria	% Calabria	% Italia
Comuni fino a 1.000 abitanti	69	16,9	24,2
da 1.001 a 3.000	181	44,3	32,5
da 3.001 a 5.000 abitanti	75	18,3	14,2
da 5.001 a 10.000 abitanti	49	12,0	14,8
da 10.001 a 15.000 abitanti	16	3,9	5,7
oltre 15.000 abitanti	19	4,6	8,6
Totale piccoli comuni	325	79,5	71,0
Totale Calabria	409	100,0	100,0

Fonte: ns. elaborazione su dati Istat

Complessivamente vivono nei piccoli comuni calabresi il 33,30% della popolazione residente, un dato di gran lunga superiore sia alla media della ripartizione geografica sud (16,5%) che di quella nazionale (18%).

I piccoli Comuni calabresi coprono il 66,4% dell'intero territorio regionale, anche questa una percentuale ben più consistente di quella della ripartizione sud (circa 52%) e di quella nazionale (55% circa).

La distribuzione della tipologia altimetrica è quella seguente con il 2% dei piccoli comuni ubicati in pianura, il 57,4% in collina e il 40,3 in montagna.

Tab. 1.2 - Distribuzione della tipologia altimetrica per classi demografiche, valori assoluti

Calabria - tipologia altimetrica							
Classi demografiche	n° Comuni	pop al 31/12/06	Pianura	collina	collina litoranea	montagna interna	montagna litoranea
Comuni fino a 1.000 abitanti	69	49.638	2	20	20	17	10
da 1.001 a 3.000 abitanti	181	330.569	1	54	49	53	24
da 3.001 a 5.000 abitanti	75	285.204	4	19	25	16	11
da 5.001 a 10.000 abitanti	49	333.848	7	6	21	6	9
da 10.001 a 15.000 abitanti	16	189.511	3	3	6	0	4
oltre 15.000 abitanti	19	809.282	5	4	7	2	1
Totale piccoli comuni	325	665.411	7	93	94	86	45
Totale	409	1.998.052	22	106	128	94	59

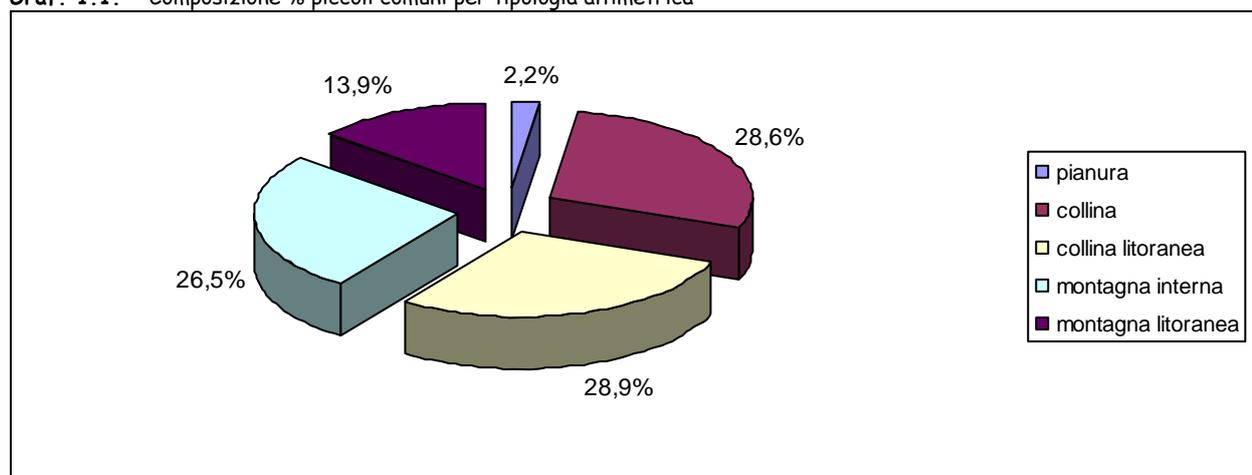
Fonte: ns. elaborazione su dati Istat

Tab. 1.3 - Distribuzione della tipologia altimetrica per classi demografiche, valori %

Calabria - tipologia altimetrica %								
Classi demografiche	n° Comuni	pop al 31/12/06	Pianura	collina	collina litoranea	montagna interna	montagna litoranea	totale %
Comuni fino a 1.000 abitanti	69	49.638	2,90	28,99	28,99	24,64	14,49	100,00
da 1.001 a 3.000 abitanti	181	330.569	0,55	29,83	27,07	29,28	13,26	100,00
da 3.001 a 5.000 abitanti	75	285.204	5,33	25,33	33,33	21,33	14,67	100,00
da 5.001 a 10.000 abitanti	49	333.848	14,29	12,24	42,86	12,24	18,37	100,00
da 10.001 a 15.000 abitanti	16	189.511	18,75	18,75	37,50	0,00	25,00	100,00
oltre 15.000 abitanti	19	809.282	26,32	21,05	36,84	10,53	5,26	100,00
Totale piccoli comuni	325	665.411	2,15	28,62	28,92	26,46	13,85	100,00
Totale	409	1.998.052	5,38	25,92	31,30	22,98	14,43	100,00

Fonte: ns. elaborazione su dati Istat

Graf. 1.1. - Composizione % piccoli comuni per tipologia altimetrica



Fonte: ns. elaborazione su dati Istat

Un dato poco analizzato, ma che ha importanti risvolti sul sistema degli enti locali calabresi, è l'evoluzione della popolazione e delle classi demografiche nei comuni della regione.

Si è sempre affermato che una particolare debolezza del sistema autonomistico calabrese è costituito dalla loro numerosità, dalle ridotte dimensioni demografiche, dallo spopolamento dei comuni interni, dall'invecchiamento della popolazione nei comuni più piccoli.

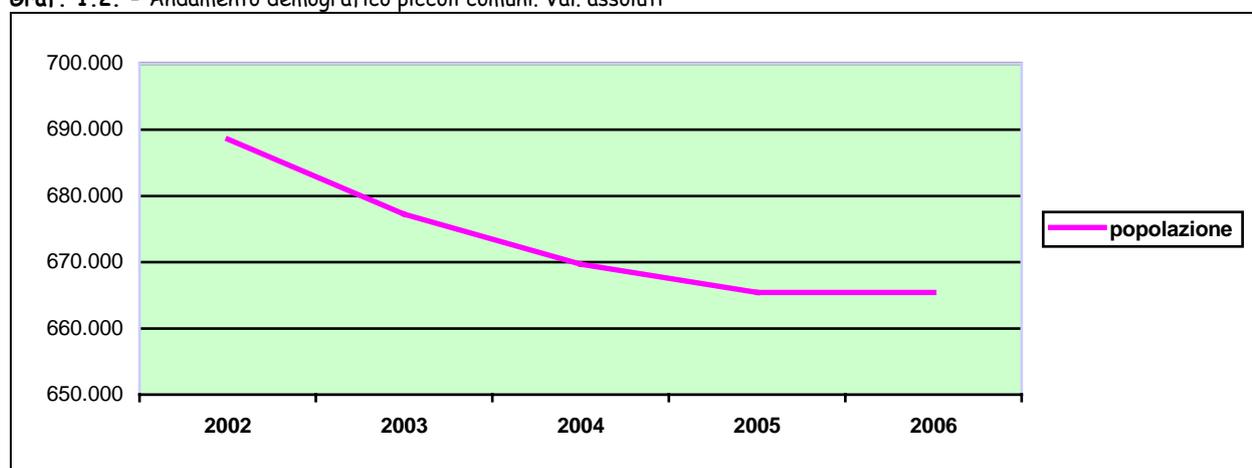
Queste condizioni devono essere, a nostro avviso, opportunamente monitorate perché l'andamento demografico è una spia importante del declino o, al contrario, del rafforzamento di un'area.

Tra il 2002 ed il 2006, secondo i dati Istat, la stessa "geografia demografica" dei Comuni calabresi è modificata.

Si sono registrati diversi casi di "salti di categorie demografiche", generalmente in negativo.

Complessivamente l'andamento demografico del totale dei piccoli comuni nel quinquennio considerato è quello del grafico.

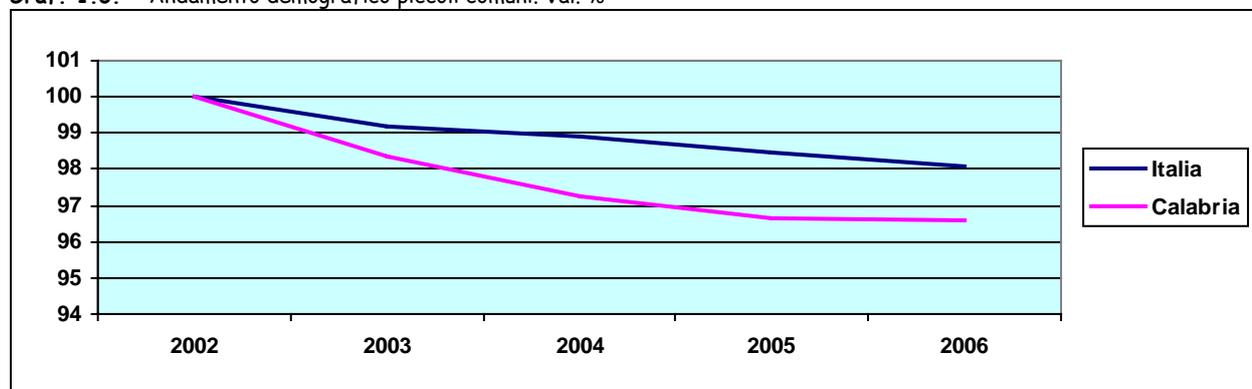
Graf. 1.2. - Andamento demografico piccoli comuni. Val. assoluti



Fonte: ns. elaborazione su dati Istat

Uno spopolamento più accentuato di quello medio italiano nello stesso periodo di tempo.

Graf. 1.3. - Andamento demografico piccoli comuni. Val. %



Fonte: ns. elaborazione su dati Istat

Piccoli sempre più piccoli...

Al di là delle analisi generali, puntualmente rilevate dall'Istat, ciò che a noi interessa è capire anzitutto come si è evoluta tra le varie classi demografiche calabresi la popolazione.

Complessivamente sono i piccoli comuni che complessivamente perdono il 2,01% della popolazione che in valore assoluto sono 13.658 abitanti mentre i comuni oltre 5.000 abitanti rimangono sostanzialmente invariati guadagnando lo 0,33%.

Se si considera che al 31 dicembre 2006, secondo l'Istat, la popolazione residente calabrese è diminuita dello 0,47% rispetto al 2002 i piccoli comuni, quindi, perdono un valore quadruplo di popolazione.

Tab. 1.4 – Saldo demografico 2002 - 31.12.2006 per classi. Valori % e assoluti. Val. % min. e max

Classi demografiche	Saldo demografico %	Saldo demogr. ass.	Min.	Max
Comuni fino a 1.000 abitanti	-4,03	-2.084	Staiti -14,6	Domanico +6,2
da 1.001 a 3.000	-3,19	-10.905	Paludi -37,3	Marano P. +15,8
da 3.001 a 5.000 abitanti	-0,23	-669	Dinami -13,3	Cropani +22,4
da 5.001 a 10.000 abitanti	+0,14	+471	Filadelfia -6,1	Mendicino +9,4
da 10.001 a 15.000 abitanti	+0,15	+284	Cutro -5,1	Melito di P.S. +8,4
oltre 15.000 abitanti	+0,44	+3.563	Cosenza -3,4	Montalto U. +5,0
Totale piccoli comuni	-2,01	-13.658	Paludi -37,3	Cropani +22,4
Totale Calabria	-0,47	-9.340	Paludi -37,3	Cropani +22,4

Fonte: ns. elaborazione su dati Istat

La tabella precedente va spiegata nel senso che il decremento demografico è avvenuto complessivamente nella variazione percentuale indicata per il totale dei piccoli comuni mentre nelle singole classi è avvenuta con riferimento ai riferimenti demografici delle classi al 31.12.06.

Ciò perché nel quinquennio considerato vi sono state numerosi "salti di classe" di comuni.

Nel 2002, complessivamente i piccoli comuni calabresi erano 327, il 2006 erano 325.

Aumentano, nel periodo considerato i comuni fino a 1.000 abitanti che erano 62 nel 2002 mentre sono 69 al 2006. Al contrario, diminuiscono i Comuni da 1.001 a 3.000 abitanti da 183 a 181 e quelli da 3.001 a 5.000 abitanti, da 82 a 75.

Così che, paradossalmente, la popolazione residente nei comuni fino a 1.000 abitanti è aumentata essendo contestualmente aumentato il numero dei comuni ricadenti nella classe demografica.

Il 74,8% dei piccoli comuni ha fatto registrare saldi demografici negativi con estremi, nel periodo considerato, del -37,2% di Paludi e del +22,4% di Cropani.

Complessivamente, tra 2002 e tutto il 2006, il 69,4% di tutti i comuni calabresi ha fatto registrare saldi negativi.

Anche l'altimetria sembra avere una certa influenza nel definire gli spostamenti demografici.

Perdono più popolazione i comuni montani rispetto a quelli collinari mentre i pochi piccoli comuni di pianura guadagnano.

Tab. 1.5 - Saldo demografico 02-06 per altimetria Val. %

altimetria	n. piccoli comuni	Saldo demogr. &
pianura	7	+0,2
collina	93	-1,5
collina litoranea	94	
montagna interna	86	-3,0
montagna litoranea	45	

Fonte: ns. elaborazione su dati Istat

... e più senilizzati

Al decremento demografico, nei comuni minori si affianca una più marcata presenza di popolazione ultrasessantenne che in Calabria, tra 2004 e 2006 è aumentata di circa 6.000 unità, giungendo a 458mila cittadini.

Tab. 1.6 - Livello di invecchiamento e indice di vecchiaia per classi demografiche.

Classi demografiche	31/12/2006	Livello invecchiamento	% su tot. ultra 60	Pop.classe/pop. Tot.	Indice di vecchiaia
Comuni fino a 1.000 abitanti	15.126	30,5	3,3	2,5	194,27
da 1.001 a 3.000	88.657	26,8	19,4	16,6	154,38
da 3.001 a 5.000 abitanti	67.384	23,6	14,7	14,0	126,48
da 5.001 a 10.000 abitanti	75.298	22,5	16,4	16,7	116,66
da 10.001 a 15.000 abitanti	39.014	20,6	8,5	9,5	98,35
oltre 15.000 abitanti	172.296	21,3	37,6	40,6	107,30
Totale piccoli comuni	171.167	25,7	37,4	33,3	144,44
Totale Calabria	457.775	22,91	100,00	100,00	119,81

Fonte: ns. elaborazione su dati Istat

L'indice di vecchiaia, ossia il rapporto tra ultra 65enni e popolazione 0-14 anni, è evidentemente squilibrato nei piccoli comuni rispetto ad un dato regionale complessivamente contenuto.

Anche il livello di invecchiamento (popolazione ultrasessantenne sul totale) decresce all'aumento della classe demografica. Nei comuni con meno di mille abitanti appartiene a questa fascia di età il 30,5% dei residenti, un valore che decresce di dieci punti percentuali nei comuni con oltre 10mila abitanti.

Il 37% della popolazione calabrese ultrasessantenne vive nei comuni con meno di 5.000 abitanti. Non è un caso, dunque che comuni che fanno registrare la percentuale di oltre il 40% di ultra 60enni sulla popolazione residente siano tutti municipi con meno di mille abitanti tranne un comune con 1.005 residenti.

Nei piccoli comuni è residente il 37,4% di tutti gli ultra 60enni (171.167) ma la popolazione residente rappresenta il 33,30 di tutta la popolazione.

Tab. 1.7 - Comuni con min. e max livello di invecchiamento per classi demografiche

Livello invecchiamento		
Classi demografiche	Min	Max
Comuni fino a 1.000 abitanti	Mongiana 20,6	Castroregio 46,8
da 1.001 a 3.000	Santa Sofia d'Epiro 29,5	San Nicola dell'Alto 42,6
da 3.001 a 5.000 abitanti	Ionadi 12,3	Verbicaro 31,5
da 5.001 a 10.000 abitanti	Mendicino 17,0	Laureana di Borrello 27,6
da 10.001 a 15.000 abitanti	Isola di Capo Rizzuto 13,9	Bagnara Calabria 24,0
oltre 15.000 abitanti	Corigliano Calabro 16,9	Cosenza 27,6
Totale piccoli comuni	Caraffa di Catanzaro 10,4	Castroregio 46,8
Totale Calabria	Caraffa di Catanzaro 10,4	Castroregio 46,8

Fonte: ns. elaborazione su dati Istat

Chi viene e chi va

L'analisi del saldo migratorio (differenza tra iscrizioni e cancellazioni da o per altri comuni, da o per l'estero, da o per altro), ci consegna un quadro interessante.

Sono proprio i piccoli comuni che pagano "il prezzo" più alto della migrazione.

Nel 2006 il saldo complessivo negativo della regione è imputabile per il 54,5% al dato dei piccoli comuni.

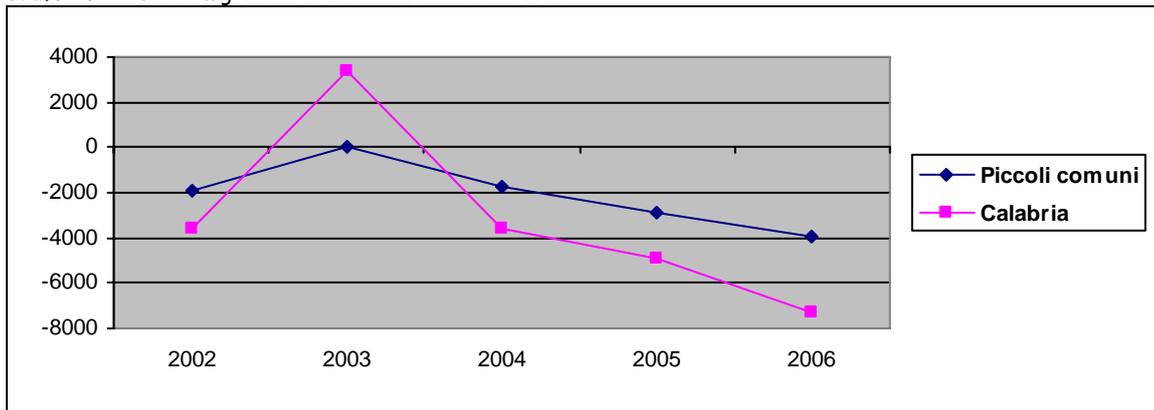
Ancora superiore il dato del 2005 (57,7%) mentre nel quinquennio considerato (2002-2006), l'unico anno che ha fatto registrare un saldo positivo (2003), il dato dei piccoli incide solo per il 2%.

Tab. 1.8 - saldo migratorio 2006

Classi demografiche	assoluto	da altri comuni	dall'estero
Comuni fino a 1.000 abitanti	-347	-457	+94
da 1.001 a 3.000	-2.849	-1.933	-893
da 3.001 a 5.000 abitanti	-773	-1.076	+256
da 5.001 a 10.000 abitanti	-556	-770	+375
da 10.001 a 15.000 abitanti	-577	-630	+45
oltre 15.000 abitanti	-2.175	-2.805	+663
Totale piccoli comuni	-3.969	-3.466	-543
Totale Calabria	-7.277	-7.671	+540

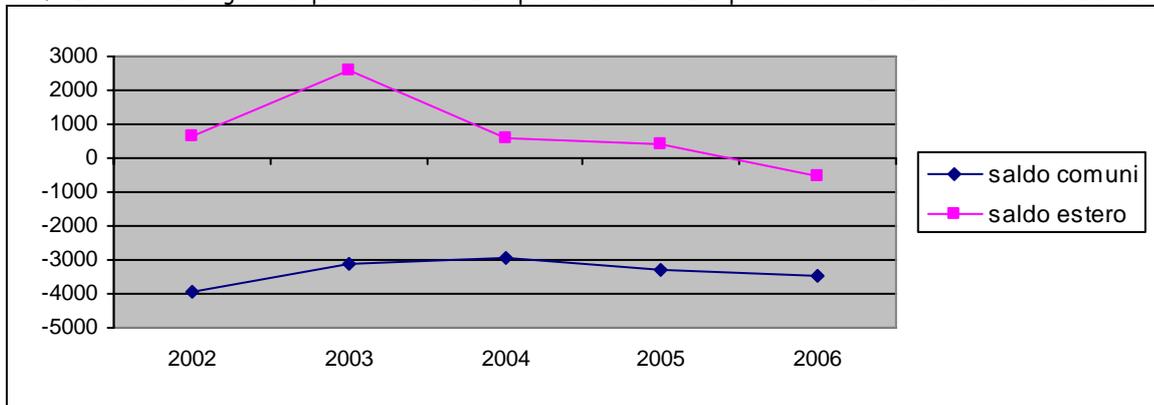
Fonte: ns. elaborazione su dati Istat

Graf. 1.4 - Saldo migratorio 2002 -2006 - valori assoluti



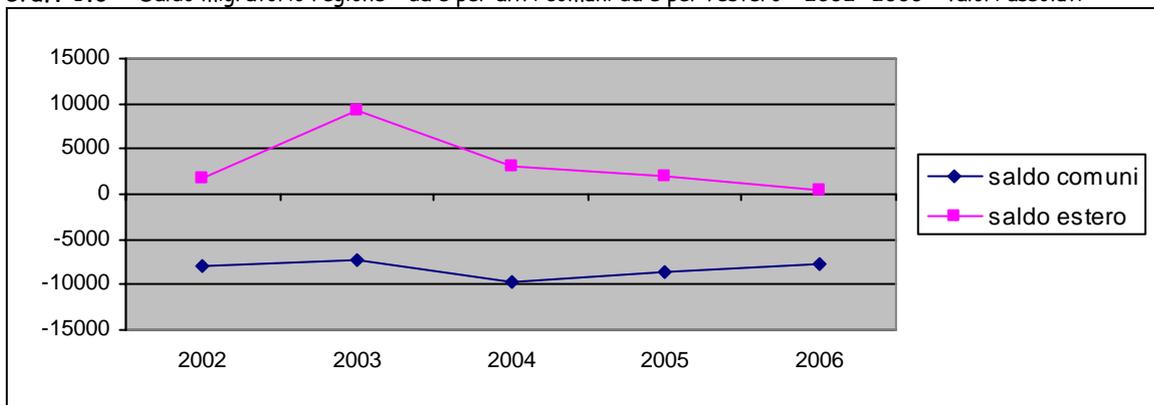
Fonte: ns. elaborazione su dati Istat

Graf. 1.5 - Saldo migratorio piccoli comuni - da e per altri comuni da e per l'estero - 2002 -2006 - valori assoluti



Fonte: ns. elaborazione su dati Istat

Graf. 1.6 - Saldo migratorio regione - da e per altri comuni da e per l'estero - 2002 -2006 - valori assoluti



Fonte: ns. elaborazione su dati Istat

Solo nel 2006 il saldo nei piccoli comuni risulta negativo sia da e per gli altri comuni che da e per l'estero. Nei rimanenti anni il dato estero ci consegna, invece un dato positivo in linea con il dato regionale che evidenzia sempre un segno positivo.

In sostanza il saldo migratorio ci consegna un quadro alquanto chiaro di una migrazione aperta verso altri comuni mentre sembra terminata l'era delle migrazioni estere dalle quali, invece, si ritorna.

Il saldo migratorio è indubbiamente una spia importante del malessere di un'area territoriale

Per 230 piccoli comuni (circa il 71%) il saldo migratorio nel quinquennio considerato è stato negativo con punte anche del - 60% per Paludi, Belmonte (-30%); Campana e Vallefiorita (-19%); Dinami (-17%)

Per 93 piccoli comuni il saldo nel quinquennio è stato positivo con punte del 19,5% Cropani; Marano Marchesato (13,8); Ionadi e Marano Principato (12,7).

Per 2 piccoli comuni il saldo è stato zero.

Al contrario, la presenza degli stranieri residenti sembra inversamente proporzionale alla dimensione demografica. Nei piccoli comuni è concentrato il 26,28% degli stranieri residenti nella regione con una presenza percentuale sulla popolazione al di sotto del dato regionale.

Tab. 1.9 - Stranieri residenti per classi demografiche. Valori % min. e max

Classi demografiche	31/12/2006	% su pop. classe	% su tot.	Min.	Max
Comuni fino a 1.000 abitanti	558	1,12	1,58	S. Giovanni G. 0,0	Amato 6,5
da 1.001 a 3.000	3.905	1,18	11,08	Albidona 0,0	Roghudi 10,7
da 3.001 a 5.000 abitanti	4.797	1,68	13,62	Plati 0,1	Gizzeria 11,9
da 5.001 a 10.000 abitanti	5.916	1,77	16,79	Girifalco 0,3	Sellia M.na 6,0
da 10.001 a 15.000 abitanti	4.104	2,17	11,65	Bagnara C. 0,6	Cittanova 3,4
oltre 15.000 abitanti	15.940	1,97	45,25	Acri 0,7	Reggio C. 3,2
Totale piccoli comuni	9.260	1,39	26,29	Albidona 0,0	Gizzeria 11,9
Totale Calabria	35.220	1,76	100,00	Albidona 0,0	Gizzeria 11,9

Fonte: ns. elaborazione su dati Istat

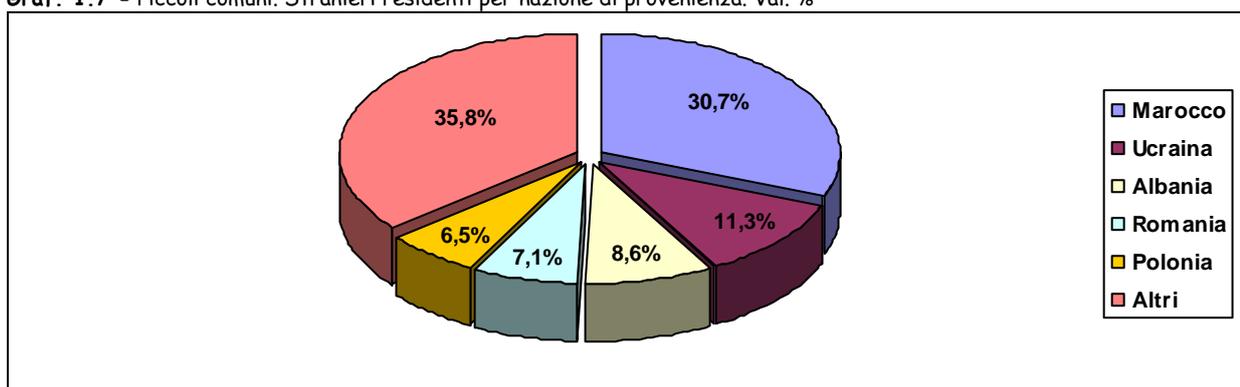
Eppure i primi quattro Comuni con la massima presenza di stranieri sulla popolazione residente sono piccoli comuni, Gizzeria (11,86), Roghudi (10,67), Falerna (9,12), Amato (6,55)

Passport, please

Sono cinque le principali nazioni dalle quali provengono gli stranieri in Calabria: Marocco, Ucraina, Albania, Polonia e Romania.

Sono principalmente donne, con una presenza femminile, in alcuni gruppi, assolutamente preponderante: 79% Polonia, 76% Ucraina, 67% Romania, dati che risultano un utile indicatore sui possibili sbocchi lavorativi di tali residenti.

Graf. 1.7 - Piccoli comuni. Stranieri residenti per nazione di provenienza. Val. %



Fonte: ns. elaborazione su dati Istat

Tab. 1.10 - Stranieri residenti per paese di provenienza e sesso. Prime cinque nazioni. Val. %

Classi demografiche	% donne tot.	Paesi di provenienza (primi cinque)				
Comuni fino a 1.000 abitanti	59,0	Marocco (21,5)	Ucraina (15,6)	Polonia (11,6)	Albania (10,3)	Turchia (4,6)
da 1.001 a 3.000	55,2	Marocco (26,7)	Albania (10,7)	Ucraina (10,4)	Romania (9,8)	Polonia (6,1)
da 3.001 a 5.000 abitanti	52,4	Marocco (35,0)	Ucraina (11,6)	Albania (6,7)	Polonia (6,2)	Romania (5,6)
da 5.001 a 10.000 abitanti	52,8	Marocco (27,4)	Ucraina (13,3)	Albania (8,2)	Polonia (6,4)	Romania (5,7)
da 10.001 a 15.000 abitanti	48,6	Marocco (31,5)	Ucraina (16,1)	Albania (8,7)	Romania (5,0)	Cina (4,6)
oltre 15.000 abitanti	57,0	Marocco (19,5)	Ucraina (13,7)	Filippine (10,5)	Polonia (8,0)	Cina (6,3)
Totale piccoli comuni	54,0	Marocco (30,7)	Ucraina (11,3)	Albania (8,6)	Romania (7,1)	Polonia (6,5)
Totale Calabria	54,5	Marocco (25,2)	Ucraina (13,2)	Albania (7,0)	Polonia (6,9)	Romania (5,6)

Fonte: ns. elaborazione su dati Istat

La realtà dei piccoli comuni calabresi sembra, sull'argomento, attraversata da molteplici tensioni: da un lato una presenza poco invasiva numericamente legata alle scarse opportunità di lavoro presenti in questi comuni; dall'altro alcuni insediamenti "storici" legati a specifiche ondate migratorie sulle nostre coste, infine una evidente richiesta di manodopera femminile legata ai ruoli sempre più richiesti di badante, assistenti, colf nei territori locali.

Sembra affermarsi nella regione una sorta di pragmatismo verso il tema dell'immigrazione. Si fa strada la consapevolezza della sua utilità grazie anche all'abitudine a una realtà in cui l'immigrato è presente.

Famiglie

Anche la struttura della famiglia calabrese ha subito modifiche nel periodo considerato.

Complessivamente il numero delle famiglie è aumentato ma a scapito della sua composizione media passata da 2,75 componenti del 2002 a 2,69 del 2006 nella regione e da 2,68 a 2,62 componenti nei piccoli comuni.

Tab. 1.11 - Componenti media famiglie per classi demografiche

Classi demografiche	Media componenti	Min	Max
Comuni fino a 1.000 abitanti	2,43	Castroregio 1,73	Serra d'Aiello 3,64
da 1.001 a 3.000	2,57	Palazzi 2,15	Sorianello 3,24
da 3.001 a 5.000 abitanti	2,71	Bonifati 2,15	Africo 3,51
da 5.001 a 10.000 abitanti	2,74	Soverato 2,26	Rocca di Neto 3,36
da 10.001 a 15.000 abitanti	2,79	Cutro 2,55	Bagnara Calabria 3,20
oltre 15.000 abitanti	2,70	Cosenza 2,43	Corigliano Calabro 3,13
Totale piccoli comuni	2,62	Castroregio 1,73	Serra d'Aiello 3,64
Totale Calabria	2,69	Castroregio 1,73	Serra d'Aiello 3,64

Fonte: ns. elaborazione su dati Istat

Complessivamente non è difficile evidenziare lo stretto legame che si crea nelle piccole comunità calabresi tra trend demografico, qualità dei servizi, difficoltà nelle finanze locali, elementi questi che non possono essere ignorati nel momento in cui si va decidendo il nuovo assetto organizzativo del sistema regionale.

Occorre mettere in evidenza che questo fenomeno segue apparentemente un ciclo inverso di quello più generale dell'Italia, in cui sta emergendo un deciso orientamento verso uno stile di vita maggiormente rivolto alla qualità, scelte residenziali che privilegiano i piccoli comuni a discapito dei grandi centri urbani, la riscoperta del valore ambientale delle aree rurali nel tempo libero, la domanda di prodotti alimentari con forti specificità territoriali in contrapposizione alla standardizzazione.

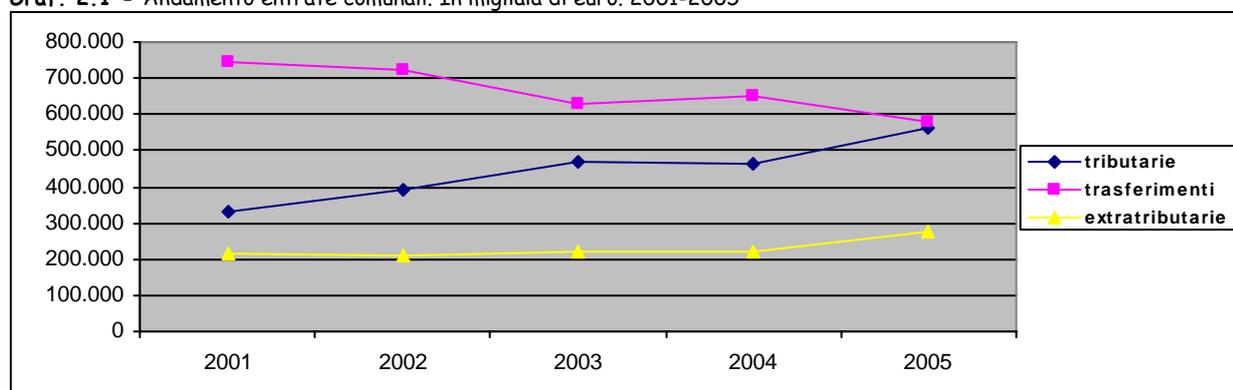
Attenzione ai fenomeni demografici nella regione significa, dunque, attenzione al territorio e all'analisi del legame indissolubile tra le caratteristiche geo-morfologiche dei luoghi, dei modelli insediativi, i sistemi delle relazioni, le specializzazioni produttive. Il punto di partenza per rilanciare processi di sviluppo.

CAPITOLO 2 La finanza locale

Le entrate

Nel giro dell'ultimo decennio il sistema di finanziamento dei Comuni ha subito un rivolgimento epocale: la fiscalità locale è andata man mano assumendo sempre maggiore importanza a fronte di un progressivo disimpegno finanziario dello Stato, un elemento questo legato al raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità.

Graf. 2.1 - Andamento entrate comunali. In migliaia di euro. 2001-2005



Fonte: ns. elaborazione su dati Ministero dell'Interno. Bilanci consuntivi 2005
403 comuni su 409

Come si nota anche in Calabria le modifiche costituzionali fanno chiaramente sentire i loro effetti fin dal 2002.

Emerge infatti la riduzione delle entrate da contributi e trasferimenti correnti che provengono per lo più dallo Stato e, come vedremo, solo in misura ridottissima dalla Regione.

L'elemento più rilevante è la crescita delle entrate tributarie (+70,7% nel quinquennio considerato) che tuttavia non compensa ancora, da sola, la riduzione della voce trasferimenti e contributi (- 63%) in valore assoluto.

Anche le entrate extratributarie sono cresciute nel periodo considerato del +28,3%. Quest'ultimo andamento, particolarmente accentuato tra 2004 e 2005, riflette importanti mutamenti normativi, industriali, imprenditoriali e di mercato che hanno caratterizzato i servizi pubblici locali e i servizi a domanda individuale.

Anche in Calabria, dunque, emerge un chiaro cambiamento delle politiche di bilancio attuate dai Comuni in risposta alle modifiche legislative decise nel periodo considerato.

La classe demografica dei comuni sembra esercitare un discrimine delle politiche di bilancio sia di quelle decise dal centro relative all'ammontare dei trasferimenti e al grado di perequazione sia delle scelte discrezionali dei Comuni circa le politiche di spesa.

Sotto quest'ultimo aspetto, sembra evidente che l'autonomia impositiva lasciata ai Comuni pone questi ultimi in condizioni sperequate perché Comuni di dimensioni diverse si trovano di fronte a contribuenti con capacità contributive diverse ma, anche a parità di capacità contributiva, le economie di scala sfruttabili solo al di sopra (o entro) determinate soglie produttive, danno ai Comuni con più abitanti maggiori capacità di spesa, almeno entro certi limiti.

Inoltre, considerando che il livello dei gettiti - per esempio, quelli provenienti dall'addizionale IRPEF, dall'ICI, dall'addizionale sull'energia elettrica - dipende chiaramente dal numero di contribuenti, le dimensioni demografiche si ripercuotono in modo evidente anche sulla composizione delle entrate.

Analizziamo nel dettaglio la composizione delle entrate articolata per classi demografiche emersa dai bilanci consuntivi 2005.

Tab. 2.1 - Totale entrate 2005

Classi demografiche	Calabria		Italia
	Val. ass.	Val. pro capite	Val. pro capite
Comuni fino a 1.000 abitanti	43.039.738	912,54	
da 1.001 a 3.000	217.223.960	673,06	
da 3.001 a 5.000 abitanti	185.960.905	639,83	
da 5.001 a 10.000 abitanti	213.519.990	629,02	
da 10.001 a 15.000 abitanti	113.147.253	646,10	
oltre 15.000 abitanti	617.256.992	764,82	
Totale piccoli comuni	446.224.603	675,53	807,92
Totale	1.390.148.838	701,32	857,00

*Fonte: ns. elaborazione su dati Ministero dell'Interno - Bilanci consuntivi 2005
403 comuni su 409*

Il totale delle entrate dei comuni calabresi ammonta a circa 1,390 miliardi di euro con un valore procapite medio di 701,32 euro che, per i piccoli comuni si attesta a 675,53 euro pro capite.

Si tratta di un valore che rispetto alla media nazionale è complessivamente inferiore al 22% sul dato regionale e del -20% circa per i piccoli comuni.

Appare subito importante notare che anche per le entrate si verifica un andamento con curva ad "U" che dimostra un maggior sforzo finanziario per abitante nei Comuni di piccola dimensione.

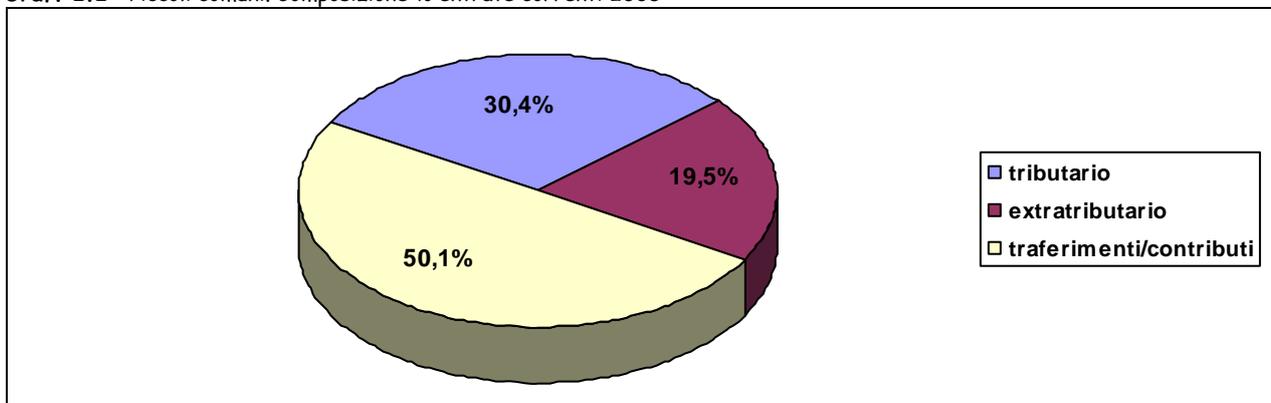
Va precisato, però che questo maggior sforzo non grava sui cittadini in quanto l'entrata tributaria è la più bassa (vd. sotto) ma è sostenuta principalmente dai contributi e trasferimenti che sono i più elevati.

Anche le entrate extratributarie si comportano come i contributi e i trasferimenti ma qui si può evidenziare un maggior sforzo a carico del cittadino utente per i servizi forniti dal Comune di piccola dimensione.

I comuni calabresi fino a 5.000 abitanti, che sono oltre il 79% del totale, accertano entrate in valore assoluto per il 32%. Ciò dimostra ulteriormente che, nonostante la loro numerosità, rappresentano un peso finanziario ridotto.

Scomponendo il quadro totale delle entrate nelle sue componenti classiche (tributarie, extratributarie e trasferimenti) è possibile una analisi più chiara che ci consegna la possibilità di riflessioni più approfondite sui piccoli comuni calabresi.

Graf. 2.2 - Piccoli comuni. Composizione % entrate correnti 2005



*Fonte: ns. elaborazione su dati Ministero dell'Interno - Bilanci consuntivi 2005
403 comuni su 409*

Nelle entrate tributarie (Titolo I) - cui appartengono le imposte (la più importante è l'ICI), le tasse (es. tasse di concessione comunale), i tributi speciali e le altre entrate tributarie proprie tra cui la tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti - come si nota, la differenza sia all'interno della regione che rispetto alla media nazionale è notevole.

Il valore medio pro capite dei piccoli comuni calabresi è inferiore di circa il 42% rispetto alla media nazionale dei pari classe, mentre il divario regionale rispetto alla media nazione è quasi del 38% inferiore.

Tab. 2.2 - Entrate tributarie (pressione tributaria Titolo I/pop). Val. assoluti e pro capite

Classi demografiche	Calabria		Italia
	Val. ass.	Val. pro capite	Val. pro capite
Comuni fino a 1.000 abitanti	7.843.803	166,31	
da 1.001 a 3.000	62.350.609	193,19	
da 3.001 a 5.000 abitanti	65.973.283	227,00	
da 5.001 a 10.000 abitanti	82.541.040	243,16	
da 10.001 a 15.000 abitanti	48.991.562	279,75	
oltre 15.000 abitanti	283.710.068	351,53	
Totale piccoli comuni	136.167.695	206,14	353,85
Totale	551.410.365	278,18	449,77

*Fonte: ns. elaborazione su dati Ministero dell'Interno - Bilanci consuntivi 2005
403 comuni su 409*

Tab. 2.3 - Entrate extratributarie. Val. assoluti e pro capite

Classi demografiche	Calabria		Italia
	Val. ass.	Val. pro capite	Val. pro capite
Comuni fino a 1.000 abitanti	9.912.372	202,09	
da 1.001 a 3.000	42.444.753	130,51	
da 3.001 a 5.000 abitanti	34.906.777	123,78	
da 5.001 a 10.000 abitanti	51.095.905	153,05	
da 10.001 a 15.000 abitanti	21.287.119	112,3	
oltre 15.000 abitanti	110.335.436	139,52	
Totale piccoli comuni	87.263.902	132,97	185,54
Totale	269.982.362	137,02	184,73

*Fonte: ns. elaborazione su dati Ministero dell'Interno - Bilanci consuntivi 2005
403 comuni su 409*

Una tendenza simile ci consegna l'analisi delle entrate extratributarie (titolo III), ossia i proventi dei servizi pubblici, dei beni comunali quali gli affitti, i proventi dei servizi a domanda individuale, gli interessi su anticipazioni e prestiti, gli utili netti dei servizi municipalizzati, ecc.

Su tale titolo il valore medio pro capite dei piccoli comuni è inferiore di oltre il 28% rispetto alla media nazionale dei pari classe, mentre il divario regionale rispetto alla media nazione è quasi del 26% inferiore.

Il dato dei contributi e trasferimenti, che è naturalmente in controtendenza, non riesce, però a colmare la differenza complessiva derivante dalla minore capacità contributiva dei piccoli comuni calabresi.

Tab. 2.4 - Contributi e trasferimenti. Val. assoluti e pro capite

Classi demografiche	Calabria		Italia
	Val. ass.	Val. pro capite	Val. pro capite
Comuni fino a 1.000 abitanti	25.807.143	547,17	
da 1.001 a 3.000	113.301.366	351,06	
da 3.001 a 5.000 abitanti	82.546.352	284,01	
da 5.001 a 10.000 abitanti	81.021.190	238,69	
da 10.001 a 15.000 abitanti	43.883.587	250,59	
oltre 15.000 abitanti	222.196.473	275,32	
Totale piccoli comuni	221.654.861	335,56	268,54
Totale	568.756.111	286,93	225,50

*Fonte: ns. elaborazione su dati Ministero dell'Interno - Bilanci consuntivi 2005
403 comuni su 409*

Nell'ambito dei contributi e trasferimenti, poi, va sottolineato un altro elemento di differenziazione che ha un peso notevole. Parliamo del diverso apporto della regione destinato ai comuni rispetto alla media nazionale.

Come si nota, in media, la quota dei trasferimenti regionali incassati dai comuni nel 2005 è pari ad un quarto del totale delle entrate, mentre nella regione Calabria, il dato non giunge nemmeno al 4% nella regione e lo supera di poco per quanto concerne i piccoli comuni.

Tab. 2.5 - Trasferimenti e contributi regionali 2005

Classi demografiche	Calabria			Italia
	Val. ass.	Val. pro capite	Val.% entrate	Val.% entrate
Comuni fino a 1.000 abitanti	1.890.811	38,55	4,21	
da 1.001 a 3.000	9.922.226	30,51	4,53	
da 3.001 a 5.000 abitanti	6.443.047	22,85	3,63	
da 5.001 a 10.000 abitanti	6.333.271	18,97	2,97	
da 10.001 a 15.000 abitanti	3.180.502	16,78	2,72	
oltre 15.000 abitanti	26.466.694	33,47	4,38	
Totale piccoli comuni	18.256.084	27,82	4,13	
Totale	54.236.551	27,52	3,90	25,1

*Fonte: ns. elaborazione su dati Ministero dell'Interno - Bilanci consuntivi 2005
403 comuni su 409*

E' chiaro che in questo dato vi è tutto il peso del diverso assetto istituzionale e delle competenze nei rapporti fra regione Calabria e autonomie locali.

Entrate tributarie ed extratributarie costituiscono le cosiddette entrate proprie, ossia la leva finanziaria che i Comuni possono autonomamente azionare per finanziarie le spese.

La tabella definisce il quadro della pressione finanziaria dei comuni sui cittadini, ossia il prelievo medio pro-capite effettuato dall'ente sulla popolazione di riferimento.

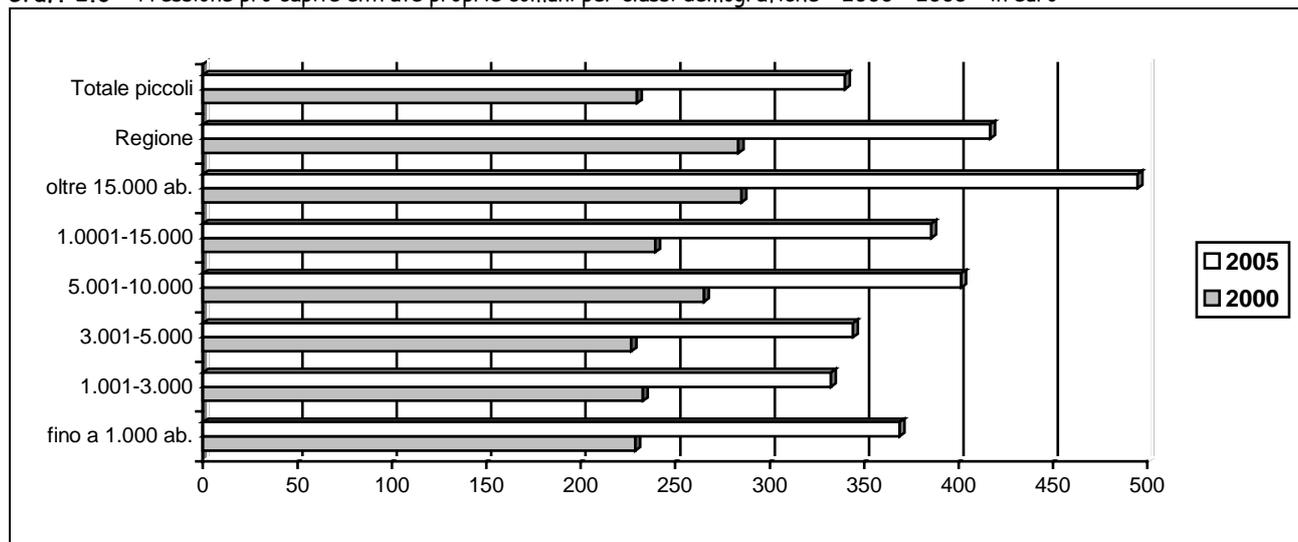
Tab. 2.6 - Pressione finanziaria - titolo I + titolo III/pop.

Classi demografiche	Calabria 2005		
	Val. ass.	Val. pro capite	Differenza pro capite % Rispetto al 2000
Comuni fino a 1.000 abitanti	17.232.595	365,37	+61
da 1.001 a 3.000	103.922.594	322,00	+43
da 3.001 a 5.000 abitanti	103.414.553	355,81	+52
da 5.001 a 10.000 abitanti	132.498.800	390,34	+57
da 10.001 a 15.000 abitanti	69.263.666	395,51	+61
oltre 15.000 abitanti	395.060.519	489,50	+73
Totale piccoli comuni	224.569.742	339,97	+48
Totale	821.392.727	414,39	+47

*Fonte: ns. elaborazione su dati Ministero dell'Interno - Bilanci consuntivi 2005
403 comuni su 409*

La pressione in valore assoluto rimane più bassa nei piccoli comuni rispetto alle altre classi demografiche. Tuttavia, in valore percentuale, se nella regione è aumentata del 47% nel corso del periodo di riferimento 2000-2005 (nel 2000 ammontava a 283,50 € pro capite nella regione) è aumentata di quasi un punto percentuale in più nei piccoli comuni.

Graf. 2.3 – Pressione pro capite entrate proprie comuni per classi demografiche - 2000 - 2005 - in euro



Fonte: ns. elaborazione Ministero dell'Interno e Istat

In generale è aumentata di più la pressione sulle entrate tributarie (+55% totale) che quella sulle entrate extratributarie (+33% totale), ma non così nelle diverse classi demografiche.

Tab. 2.7 - Aumento % pressione rispetto al 2000 nelle classi demografiche

Classi demografiche	Pressione	
	tributaria	extratributaria
Comuni fino a 1.000 abitanti	49,5	72,4
da 1.001 a 3.000	47,5	35,8
da 3.001 a 5.000 abitanti	55,7	44,7
da 5.001 a 10.000 abitanti	46,3	77,2
da 10.001 a 15.000 abitanti	78,9	29,4
oltre 15.000 abitanti	95,0	35,6

Fonte: ns. elaborazione Ministero dell'Interno e Istat

Sono i Comuni maggiori, quelli con oltre 15mila abitanti, ad aver fatto registrare un aumento della pressione tributaria pro-capite tra il 2000 ed il 2005 del + 73,5% (con un +95% nelle entrate tributarie), mentre nei Comuni fino a 1.000 abitanti è aumentata mediamente del 61,2% ma più nelle entrate extratributarie.

Il cittadino con la più alta pressione tributaria nel corso del 2005 è stato quello di Montauro con un carico tributario di 908 euro; quello che subisce il prelievo più leggero è quello di Nardodipace, con appena 48euro.

Non è un caso che i Comuni che fanno registrare la pressione tributaria più elevata sono tutti comuni marini, turistici, per i quali è evidente la contribuzione che grava sui non residenti, sulle seconde case. Per quanto concerne Nardodipace, si tratta del più povero comune della Calabria, come vedremo in seguito.

Tab. 2.8 - Comuni con min. e max pressione tributaria pro capite. In euro

Calabria 2005		
Classi demografiche	Min.	Max
Comuni fino a 1.000 abitanti	San Procopio 71	Candidoni 401
da 1.001 a 3.000	Nardodipace 48	Montauro 908
da 3.001 a 5.000 abitanti	Platì 60	Ricadi 467
da 5.001 a 10.000 abitanti	Soverato 71	Praia a Mare 624
da 10.001 a 15.000 abitanti	Luzzi 134	Scalea 543
oltre 15.000 abitanti	S. Giovanni in Fiore 161	Rende 573
Totale piccoli comuni	Nardodipace 48	Montauro 908
Totale	Nardodipace 48	Montauro 908

*Fonte: ns. elaborazione su dati Ministero dell'Interno - Bilanci consuntivi 2005
403 comuni su 409*

Il comune con la più alta pressione finanziaria pro capite (ossia le somme che l'ente acquisisce a titolo di tributi e proventi dei beni e dei servizi pubblici) è Casignana.

Il dato è però spiegabile per la presenza sul territorio comunale di una discarica controllata nella quale conferiscono numerosi altre municipalità e per il quale il piccolo comune riceve contributi regionali e da parte degli stessi comuni conferenti a titolo di tributo.

La medesima condizione si rileva negli altri piccoli comuni sede di altre discariche controllate.

Il comune con la più bassa pressione finanziaria pro capite è Platì, con appena 104 euro

Tab. 2.9 - Comuni con min. e max pressione finanziaria pro capite. In euro

Calabria 2005		
Classi demografiche	Min.	Max
Comuni fino a 1.000 abitanti	Roccaforte del Greco 162	Casignana 2.399
da 1.001 a 3.000	Nardodipace 112	Montauro 1.100
da 3.001 a 5.000 abitanti	Platì 104	S. Maria del Cedro 779
da 5.001 a 10.000 abitanti	Caulonia 166	Serra San Bruno 1.108
da 10.001 a 15.000 abitanti	Luzzi 207	Scalea 805
oltre 15.000 abitanti	Rosarno 250	Gioia Tauro 818
Totale piccoli comuni	Platì 104	Casignana 2.399
Totale	Platì 104	Casignana 2.399

*Fonte: ns. elaborazione su dati Ministero dell'Interno - Bilanci consuntivi 2005
403 comuni su 409*

Viene in ogni caso confermata la tesi che nei piccolissimi Comuni non è possibile azionare la leva fiscale oltre certi limiti a causa delle ridotte dimensioni. Infatti questa classe demografica è l'unica in cui le entrate extratributarie sono prevalenti rispetto a quelle tributarie.

Le difficoltà dei piccoli comuni calabresi sono ancora meglio illustrati dagli indicatori economici strutturali.

Tab. 2.10 - Indicatori economici strutturali 2005

	Autonomia impositiva	Autonomia finanziaria	Dipendenza erariale	Rigidità strutturale	Incidenza spese personale
Fino a 1.000 abitanti	18,02	39,85	51,98	44,17	38,18
Da 1.001. a 3.000	29,26	48,18	45,36	43,56	37,36
Da 3.001 a 5.000	35,00	54,71	38,97	39,32	33,61
Da 5.001 a 10.000	38,94	62,93	31,86	44,53	32,82
Da 10.001 a 15.000	42,82	60,43	34,65	42,00	33,86
Oltre 15.000 abitanti	46,09	64,19	30,03	36,61	30,18
Totale piccoli comuni	30,39	49,92	43,50	41,94	35,96
Calabria	39,67	59,09	35,04	40,05	32,76
ITALIA piccoli comuni	43,8	66,8	18,3	42,4	30,7
ITALIA totale	52,5	74,0	15,4	51,0	31,2

Fonte: ns. elaborazione su dati Ministero dell'Interno - Bilanci consuntivi 2005 - e Istat 403 comuni su 409

Grado di autonomia impositiva = Entrate tributarie / entrate correnti

Grado di autonomia finanziaria = (entrate tributarie + entrate extra-tributarie) / entrate correnti

Grado di dipendenza erariale = contributi e trasferimenti statali correnti / entrate correnti

Grado di rigidità strutturale = (spese di personale + rimborso prestiti) / entrate correnti

Incidenza spese di personale = spese di personale / entrate correnti

Se si osserva l'andamento degli indicatori economico-strutturali per classe di ampiezza demografica dei comuni, la situazione si presenta alquanto diversificata.

I piccoli, in modo particolare le prime due classi demografiche, sono quelli che fanno registrare le performance economiche più carenti. Sono i comuni sui quali incide enormemente le disparità circa l'azionabilità della leva fiscale locale.

L'autonomia impositiva dei piccoli comuni calabresi è mediamente pari al 30,39, di oltre 13 punti inferiore alla media dei piccoli italiani.

L'autonomia finanziaria è inferiore di quasi 17 punti sempre a quella media dei piccoli italiani.

La stessa incidenza della spesa del personale è superiore di quasi 5 punti.

Esiste nella regione una evidente correlazione inversa tra l'ampiezza demografica dei comuni e la loro autonomia finanziaria.

Eppure lo sforzo delle autonomie calabresi per migliorare le performance finanziarie c'è stato e nel corso di questi anni gli enti locali hanno sostanzialmente rispettato i vincoli del patto di stabilità interno.

La stessa Corte dei Conti - Sez. Autonomie, nella "Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali esercizi 2005 - 2006" presentata nel luglio scorso afferma che

"Gli obiettivi posti dal patto interno sono stati sempre costantemente rispettati a livello di comparto, mentre si accrescono le situazioni di difficoltà da parte di singoli enti la cui allocazione geografica si addensa nelle regioni con livelli di spesa procapite meno elevati e maggiore intensità di trasferimenti. Ciò fa prevedere che nel prossimo esercizio, nel quale la disciplina del patto è appuntata di nuovo sul saldo, gli enti dotati di scarse basi imponibili dispongono della sola leva della moderazione della spesa per rispettare l'obiettivo."

In questi anni le amministrazioni comunali calabresi, nonostante le difficoltà, hanno dato vita al più incisivo e serio tentativo di migliorare le loro performance economiche che mediamente, basta dare uno sguardo alla tabella sottostante, sono state migliori di quelle italiane.

Tab. 2.11 - Indicatori economico-strutturali delle amministrazioni comunali

	Grado autonomia impositiva		Grado autonomia finanziaria		Grado dipendenza erariale		Grado rigidità strutturale		Incidenza spesa personale	
	2001	2005	2001	2005	2001	2005	2001	2005	2001	2005
Calabria	25,7	39,7	42,5	59,1	51,8	35,0	41,6	47,3	33,2	32,7
Italia	37,7	52,5	59,5	74,0	29,7	15,4	42,0	51,0	30,0	31,2

Fonte: Istat

Nel quinquennio 2001-2005 la dipendenza erariale, ossia l'incidenza dei trasferimenti statali sul totale delle entrate correnti, è diminuita di ben 16,8 punti contro 14 in Italia. L'autonomia finanziaria è aumentata di quasi 17 punti contro i 14 in Italia e l'autonomia impositiva è aumentata di 14 punti contro i quasi 15 in Italia.

Lo stesso hanno fatto i piccoli comuni calabresi le cui performance si allineano al ribasso a quelli medi regionali.

Eppure, come si nota, siamo ancora lontanissimi dalle medie nazionali soprattutto a causa di motivi strutturali legati alle scarse basi imponibili che da un lato rendono improponibili ulteriori strette tributarie locali e dall'altro impediscono il miglioramento ulteriore dei conti comunali.

Il recupero, come abbiamo visto, trova ragione nello sviluppo delle entrate, la cui "maturità" di alcuni tributi comunali, *in primis* l'ICI, nonché i limiti connessi alla capacità impositiva degli enti locali come effetto della base imponibile di riferimento, non sono superabili.

La segnalata crescita delle entrate proprie dei Comuni calabresi, non riesce tuttavia a rispondere a una domanda di servizi che è superiore a quella nazionale non fosse altro per la necessità di colmare un gap evidente.

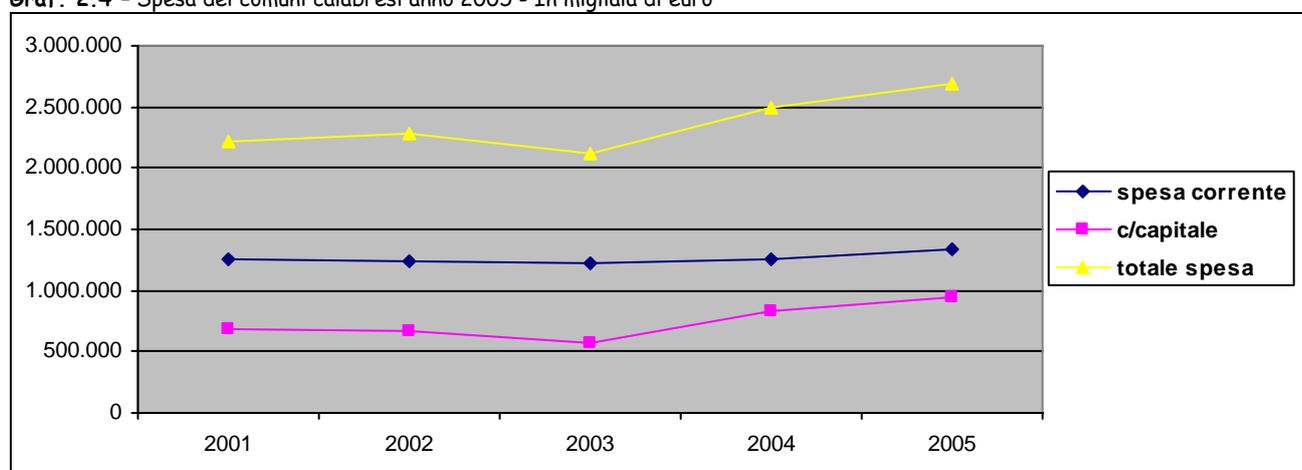
La spesa

In Calabria, nel quinquennio 2001-2005 la spesa corrente dei comuni ha registrato tassi di crescita nettamente inferiori a quelli della spesa in conto capitale. La prima è cresciuta del 9,5%: la seconda del 38,5%.

Tale andamento va letto in una duplice maniera. Da un lato come un importante indicatore del tentativo degli enti locali calabresi di riqualificare la spesa in direzione degli investimenti. Dall'altro degli effetti dei vincoli del patto di stabilità interno che negli ultimi anni ha fortemente agito sulla spesa.

Tuttavia ancora nel 2005 la spesa corrente complessiva dei comuni calabresi è superiore alla spesa in c/capitale del 43%.

Graf. 2.4 - Spesa dei comuni calabresi anno 2005 - In migliaia di euro



Fonte: ns. elaborazione su dati Ministero dell'Interno - Bilanci consuntivi 2005
403 comuni su 409

Tab. 2.12 - totale spese correnti anno 2005. In euro

Calabria		
Classi demografiche	Val. ass.	Val. pro capite
Comuni fino a 1.000 abitanti	42.255.726	861,48
da 1.001 a 3.000	213.890.062	657,67
da 3.001 a 5.000 abitanti	168.457.677	597,37
da 5.001 a 10.000 abitanti	201.965.350	604,96
da 10.001 a 15.000 abitanti	115.062.346	607,15
oltre 15.000 abitanti	581.637.939	735,48
Totale piccoli comuni	424.603.465	646,99
Totale	1.323.269.100	671,56

Fonte: ns. elaborazione su dati Ministero dell'Interno - Bilanci consuntivi 2005
403 comuni su 409

Come si nota i valori medi pro capite della spesa corrente risentono, per motivi completamente opposti, dalla classe demografica e sono più elevati nelle classi estreme.

Il divario di spesa pro capite arriva al 42% di differenza tra i comuni più piccoli e quelli da 5mila a 10mila abitanti.

Il dato introduce il tema della opportunità delle gestioni associate.

La successiva tabella illustra le spese per funzioni e indica verso quali settori si indirizza la spesa degli Enti locali.

Le spese generali e di amministrazione pesano fortemente per gli enti di piccola dimensione e si vanno generalmente attenuando per gli enti di maggiore dimensione demografica.

La spesa corrente dei comuni calabresi è destinata principalmente alla gestione delle funzioni di amministrazione generale, tra le quali rientrano quelle di segreteria generale, di gestione economica, finanziaria, di programmazione, di gestione delle entrate tributarie, dei beni del demanio, dell'ufficio tecnico, dell'anagrafe. Buona parte delle risorse è poi destinata ai servizi territoriali e ambientali, seguiti dal settore viabilità e trasporti.

Sulla ripartizione delle principali destinazioni della spesa corrente emergono importanti differenziazioni rispetto alle classi demografiche di appartenenza dei comuni. Un valore pro capite di spesa più o meno elevato in un determinato settore di spesa, infatti, non sempre dipende strettamente dalle scelte degli amministratori locali ma da altre caratteristiche degli enti locali tra cui, in primo luogo, la minore o maggiore dimensione demografica dei comuni correlata agli effetti delle economie di scala.

Tab. 2.13 - totale spese correnti funzioni principali per classi demografiche - valori pro capite in euro. 2005

Funzione	Classi demografiche						Totale piccoli	CALABRIA
	fino a 1.000 ab.	da 1.001 a 3.000	da 3.001 a 5.000	da 5.001 a 10.000	da 10.001 a 15.000	oltre 15.000		
Gen. amm. gest. e controllo	420,72	294,40	247,74	238,29	220,31	271,47	283,79	265,03
Polizia locale	47,45	36,75	32,64	35,86	36,65	39,14	35,82	37,24
Istruzione pubblica	52,87	50,97	49,51	40,70	43,71	54,56	50,49	49,81
Cultura e beni culturali	16,53	10,42	9,13	9,54	12,46	28,54	10,32	17,71
Sportivo e ricreativo	3,55	5,92	3,84	4,04	5,12	8,52	4,85	6,21
Turistico	4,39	3,71	2,54	3,98	3,51	6,90	3,26	4,86
Viabilità e trasporti	79,40	61,07	53,22	47,90	49,37	46,09	59,07	51,03
Territorio ed ambiente	154,92	161,99	163,18	180,24	187,94	212,43	161,97	187,81
Settore sociale	37,36	28,14	29,01	30,74	36,91	42,26	29,20	35,45
Sviluppo economico	5,37	1,97	0,99	1,88	4,63	9,90	1,80	5,34
Servizi produttivi	38,38	2,44	4,42	4,61	1,69	0,20	5,98	0,2
TOTALE	861,48	658,38	597,38	604,96	607,15	735,48	647,35	671,67

Fonte: ns. elaborazione su dati Ministero dell'Interno - Bilanci consuntivi 2005
403 comuni su 409

Si tratta del caratteristico profilo ad U delle spese correnti pro-capite in relazione alla dimensione dei Comuni, che i dati della *Relazione generale sulla situazione economica del paese* continuano a mostrare da molti anni.

La spesa pro-capite corrente dei Comuni con meno di 1.000 abitanti si attesta sugli 860 euro. Tale importo scende gradualmente man mano che cresce l'ampiezza dei Comuni, fino a quasi dimezzarsi (600 euro circa) per i Comuni tra 3.000 e 10.000 abitanti. A seguire si registra una graduale risalita, fino a giungere ai Comuni grandi in cui la spesa pro-capite è di circa 735 euro

Il profilo è abbastanza netto e le possibili spiegazioni sono anch'esse evidenti. Tra queste: all'inizio dominano le spese fisse di amministrazione e quelle per i servizi assolutamente caratterizzanti, quali l'anagrafe; oltre una certa dimensione vengono progressivamente attivati servizi che invece non sono compatibili con le dimensioni piccole o piccolissime.

Mentre le spese per l'amministrazione, per la viabilità e i trasporti subiscono l'effetto di economie di scala e pertanto diminuiscono al crescere della dimensione demografica comunale, quelle per la cultura e il sociale non subiscono tali effetti.

Diversa è la distribuzione degli impegni pro capite delle spese per la tutela del territorio che presentano valori più bassi in corrispondenza delle prime classi demografiche. Un'altra distinzione della spesa comunale è quella che distingue l'istruzione pubblica che ha i valori più bassi nelle classi demografiche intermedie.

Una lettura più approfondita è consentita dai valori percentuali.

Si osserva che comunque il valore medio delle spese per amministrazione generale nei piccoli comuni è superiore alla media regionale ed, in ogni caso superiore al resto delle altre classi demografiche.

Tab. 2.14 - Spese correnti per funzioni principali e classi demografiche - valori pro capite %. 2005

Funzione	Classi demografiche						Totale piccoli	CALABRIA
	fino a 1.000 ab.	da 1.001 a 3.000	da 3.001 a 5.000	da 5.001 a 10.000	da 10.001 a 15.000	oltre 15.000		
Gen. amm. gest. e controllo	48,84	44,72	41,47	39,39	36,29	36,91	43,84	39,46
Polizia locale	5,51	5,58	5,46	5,93	6,04	5,32	5,53	5,54
Istruzione pubblica	6,14	7,74	8,29	6,73	7,20	7,42	7,80	7,42
Cultura e beni culturali	1,92	1,58	1,53	1,58	2,05	3,88	1,59	2,64
Sportivo e ricreativo	0,41	0,90	0,64	0,67	0,84	1,16	0,75	0,92
Turistico	0,51	0,56	0,43	0,66	0,58	0,94	0,50	0,72
Viabilità e trasporti	9,22	9,28	8,91	7,92	8,13	6,27	9,12	7,60
Territorio ed ambiente	17,98	24,60	27,32	29,79	30,95	28,88	25,02	27,96
Settore sociale	4,34	4,27	4,86	5,08	6,08	5,75	4,51	5,28
Sviluppo economico	0,62	0,30	0,17	0,31	0,76	1,35	0,28	0,80
Servizi produttivi	4,46	0,37	0,74	0,76	0,28	0,03	0,92	0,03

Fonte: ns. elaborazione su dati Ministero dell'Interno - Bilanci consuntivi 2005 403 comuni su 409

Il valore di 48,84% dell'amministrazione generale della classe fino a 1.000 abitanti è superiore al massimo degli altri valori della stessa classe piccoli comuni.

Le quattro funzioni su cui si addensano i maggiori valori percentuali sono, oltre all'amministrazione generale, territorio ed ambiente, viabilità e trasporti ed istruzione pubblica.

Tutti gli altri settori segnalano valori bassi con quattro funzioni (sportivo e ricreativo, turistico, sviluppo economico e servizi produttivo) inferiori all'1%.

In ogni caso per i piccoli, gran parte del bilancio è assorbito dalle funzioni e dai servizi indispensabili, quelle cioè ai quali gli enti non possono rinunciare. La conseguenza è che i comuni piccoli sono spinti a non attivare servizi sociali e culturali a causa degli elevatissimi costi fissi o della scarsità di risorse che ne rendono possibile l'attivazione solo in condizioni di inefficienza.

Basti pensare (come vedremo) agli asili nido, alle ludoteche, alle biblioteche che si trovano nei comuni medio-grandi, mentre difficilmente sono presenti in quelli minori. Il principale problema nella gestione di questi servizi consiste nel fatto che i costi fissi sono distribuiti tra una popolazione troppo limitata

per garantire risultati di economicità ed efficacia più rispondenti al fabbisogno e alle risorse disponibili.

Tuttavia, se rispetto a tali servizi vi è stata negli ultimi anni una maggiore attenzione da parte degli amministratori locali alla quale è seguita una migliore distribuzione delle strutture sul territorio comunale, più rilevante è la carenza di strutture dirette all'infanzia.

Due sono i principali ostacoli alla gestione di questi servizi nei piccoli comuni:

- il primo consiste nel fatto che la domanda per questo per tipo di servizi non raggiunge una soglia minima adeguata e di conseguenza le comunità locali sono costrette a sopportare costi troppo elevati e quindi a far ricadere un parte del carico di spesa sulle famiglie;
- il secondo problema evidenzia un aspetto qualitativo: l'attivazione di servizi sotto soglia non permette di rispettare adeguati parametri di qualità nell'attività di istruzione - educazione (si pensi, ad esempio, a un asilo nido o a una scuola nella quale le classi hanno pochissimi alunni).

La risposta più adeguata consiste pertanto nella gestione a livello ottimale che consenta di abbattere le diseconomie di scala.

La creazione di livelli ottimali, per la gestione sovracomunale di servizi è una scelta impegnativa ma indispensabile per garantire servizi più efficaci e più efficienti, in particolare quando si fa riferimento a comuni di piccole dimensioni, maggiormente colpiti dalle crescenti ristrettezze finanziari e dalla forte evoluzione del fabbisogno di servizi delle comunità locali.

Per quanto concerne le spese in conto capitale, gli investimenti, abbiamo visto, sono aumentati negli ultimi anni giungendo nel 2005 a quasi 924milioni di euro di cui 319milioni di euro nei piccoli comuni.

Tab. 2.15 – Spese in c/capitale per funzioni principali e classi demografiche- valori pro capite in euro. 2005

Funzione	Classi demografiche						Totale piccoli	CALABRIA
	fino a 1.000 ab.	da 1.001 a 3.000	da 3.001 a 5.000	da 5.001 a 10.000	da 10.001 a 15.000	oltre 15.000		
Gen. amm. gest. e controllo	53,32	54,20	50,14	41,62	24,53	70,32	52,39	55,85
Polizia locale	0,66	0,42	2,68	0,65	0,22	1,48	1,41	1,19
Istruzione pubblica	47,17	28,44	27,97	12,37	28,75	19,97	29,64	22,75
Cultura e beni culturali	48,73	24,99	50,72	20,20	22,45	19,39	37,82	25,96
Sportivo e ricreativo	84,10	34,20	41,54	25,48	16,81	32,09	41,08	32,50
Turistico	45,30	4,47	6,52	7,29	10,44	2,10	8,40	5,88
Viabilità e trasporti	196,52	140,81	67,67	63,80	57,17	128,61	113,55	105,74
Gest. territorio ed ambiente	228,89	156,77	151,32	82,24	74,43	282,34	159,82	187,64
Settore sociale	25,08	18,15	29,48	5,54	12,57	15,49	23,54	16,21
Sviluppo economico	35,16	14,32	1,44	2,27	14,89	17,78	10,34	12,40
Servizi produttivi	1,19	5,28	12,67	1,98	5,19	0,03	8,15	3,56
TOTALE	766,11	482,06	442,14	263,44	267,46	589,60	486,14	466,13

Fonte: ns. elaborazione su dati Ministero dell'Interno - Bilanci consuntivi 2005
403 comuni su 409

Nei Comuni in fascia 1 e' evidente la crescita delle spese di investimento mentre maggiori difficoltà almeno nell'anno considerato sembrano registrare i comuni da 5mila 15mila abitanti, ossia quella fascia di comuni soggetti al patto di stabilità interno ma non eccessivamente grandi.

Anche in questo caso può esserci utile una valutazione percentuale delle spese di investimento che per il 60% si addensa in due funzioni, gestione territorio ed ambiente e viabilità e trasporti.

Tab. 2.16 - totale spese in c/capitale per funzioni principali e classi demografiche - valori pro capite %. 2005

Funzione	Classi demografiche						Totale piccoli	CALABRIA
	fino a 1.000 ab.	da 1.001 a 3.000	da 3.001 a 5.000	da 5.001 a 10.000	da 10.001 a 15.000	oltre 15.000		
Gen. amm. gest. e controllo	6,96	11,24	11,34	15,80	9,17	11,93	10,78	11,98
Polizia locale	0,09	0,09	0,61	0,25	0,08	0,25	0,29	0,26
Istruzione pubblica	6,16	5,90	6,33	4,70	10,75	3,39	6,10	4,88
Cultura e beni culturali	6,36	5,18	11,47	7,67	8,39	3,29	7,78	5,57
Sportivo e ricreativo	10,98	7,09	9,40	9,67	6,29	5,44	8,45	6,97
Turistico	5,91	0,93	1,47	2,77	3,90	0,36	1,73	1,26
Viabilità e trasporti	25,65	29,21	15,31	24,22	21,38	21,81	23,36	22,68
Gest. territorio ed ambiente	29,88	32,52	34,22	31,22	27,83	47,89	32,88	40,25
Settore sociale	3,27	3,77	6,67	2,10	4,70	2,63	4,84	3,48
Sviluppo economico	4,59	2,97	0,33	0,86	5,57	3,02	2,13	2,66
Servizi produttivi	0,16	1,10	2,87	0,75	1,94	0,01	1,68	0,76

Fonte: ns. elaborazione su dati Ministero dell'Interno - Bilanci consuntivi 2005 403 comuni su 409

L'andamento delle spese in conto capitale nel 2005 per essere compreso va letto alla luce della tabella che segnala la frequenza dei comuni con valori zero, che ci indica alcune funzioni nelle quali, la quasi generalità dei comuni, non effettuano investimenti.

Sono: polizia locale, turistico, servizi produttivi, sviluppo economico e cultura e beni culturali

Tab. 2.17 - totale spese in c/capitale per funzioni principali - frequenze comuni con valori zero - valori %

Funzione	Classi demografiche						Totale piccoli	CALABRIA
	fino a 1.000 ab.	da 1.001 a 3.000	da 3.001 a 5.000	da 5.001 a 10.000	da 10.001 a 15.000	oltre 15.000		
Gen. amm. gest. e controllo	26	31	19	16	6	0	28	24
Polizia locale	94	96	92	84	75	56	94	91
Istruzione pubblica	59	47	32	31	19	6	46	41
Cultura e beni culturali	84	81	72	61	44	28	79	73
Sportivo e ricreativo	56	62	49	49	50	22	58	55
Turistico	97	91	92	88	81	89	93	91
Viabilità e trasporti	13	12	19	2	6	6	14	12
Gest. territorio ed ambiente	10	12	3	2	0	6	9	8
Settore sociale	44	36	36	41	38	11	38	37
Sviluppo economico	91	80	88	86	75	72	84	83
Servizi produttivi	88	85	91	88	88	94	87	88

Fonte: ns. elaborazione su dati Ministero dell'Interno - Bilanci consuntivi 2005 403 comuni su 409

L'andamento delle spese in conto capitale nel valore pro capite, inoltre, va visto alla luce della circostanza che spesso, come è stato verificato, basta la spesa di un singolo comune per far lievitare il dato.

L'aumento del +13% della spesa in c/capitale negli ultimi due anni considerati (2004 e 2005) è probabilmente anche dovuta al fatto che gli Enti locali non ricorrono come nel passato al finanziamento presso fonti esterne (Cassa depositi e prestiti e altri istituti di credito) per finanziare gli investimenti. Infatti, a fronte della sostanziale stasi della spesa corrente (+7%) nello stesso periodo, il fatto che la spesa per investimenti sia aumentata significa che i Comuni hanno fatto un limitato ricorso al

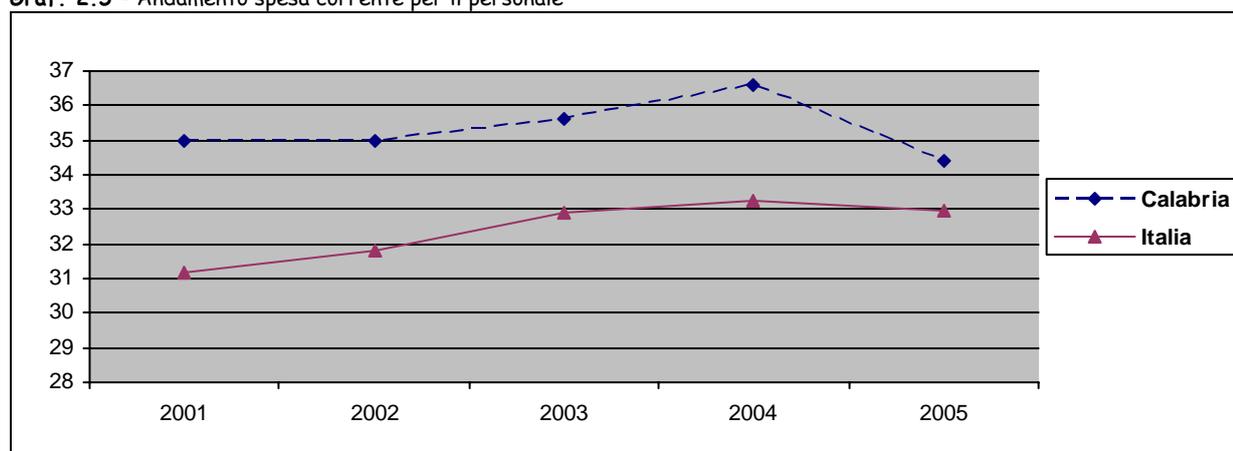
finanziamento esterno poiché, al contrario, sarebbe cresciuta anche la spesa corrente per la parte relativa agli interessi sui mutui che malgrado le agevolazioni avrebbero dovuto aumentare.

Le norme intervenute che hanno consentito ai Comuni che rispettavano certe condizioni di rinegoziare o estinguere i mutui a condizioni più vantaggiose hanno probabilmente realizzato questa circostanza.

Per quanto concerne la spesa del personale, abbiamo visto (cap. entrate) che l'incidenza media regionale è di 32,76 euro procapite contro le 35,96 dei piccoli comuni.

L'evoluzione della spesa corrente del personale nei comuni calabresi sul totale della spesa corrente è quella del grafico.

Graf. 2.5 - Andamento spesa corrente per il personale



Fonte: ns. elaborazione su dati Ministero dell'Interno e Istat

L'incidenza percentuale delle spese di personale sulle spese correnti registra un valore intorno al 34% con uno scostamento rispetto al dato nazionale, nemmeno superiore a 1,5 punti percentuali.

Tab. 2.18 - Spesa personale/spesa corrente per classi demografiche. Valori min e max

Calabria			
Classi demografiche	spesa personale/spesa corrente	max	min.
Comuni fino a 1.000 abitanti	41,02	Laganadi 56,61	Casignana 15,26
da 1.001 a 3.000	39,14	Bruzzano Z. 59,15	Cerzeto 21,85
da 3.001 a 5.000 abitanti	35,33	Marano M. 59,59	Briatico 16,13
da 5.001 a 10.000 abitanti	34,60	Filadelfia 47,12	Davoli 19,42
da 10.001 a 15.000 abitanti	35,57	Cittanova 46,26	Amantea 29,84
oltre 15.000 abitanti	31,63	Cosenza 39,91	Acri 21,67
Totale piccoli comuni	37,82	Marano M. 59,59	Casignana 15,26
Totale	34,42	Marano M. 59,59	Casignana 15,26

Fonte: ns. elaborazione su dati Ministero dell'Interno - Bilanci consuntivi 2005
403 comuni su 409

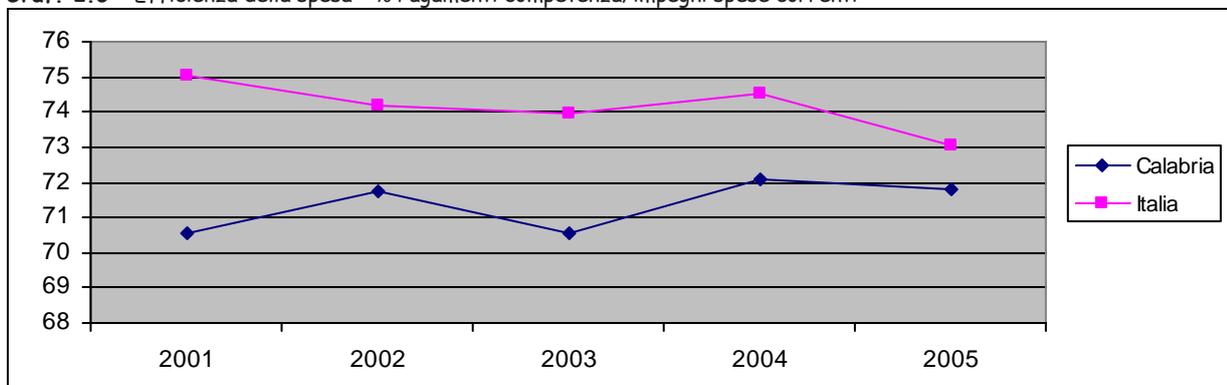
Diverso è il dato riferito alle classi demografiche.

Nel 2005 il valore per i piccoli Comuni calabresi è del 37,82% con punte fino al 41% nei comuni con meno di 1.000 abitanti.

Ciò è una chiara dimostrazione delle diseconomie di scala dovute alla distribuzione del costo fisso più rigido per i Comuni di piccola dimensione.

Infine un cenno generale sull'efficienza della spesa. Anche su questo versante occorre riconoscere lo sforzo dei comuni calabresi che nel 2005 si attestano quasi al 72%, contro una media nazionale del 73%.

Graf. 2.6 - Efficienza della spesa - % Pagamenti competenza/impegni spese correnti



Fonte: ns. elaborazione su dati Istat

CAPITOLO 3.

La ricchezza locale nel 2005. Analisi della distribuzione dell'imponibile Irpef

In questo capitolo si fornisce il quadro aggiornato al 2005 dei redditi dichiarati nelle realtà comunali fornendo una possibile mappa della ricchezza "comunale".

L'analisi si basa sui dati delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche per l'anno 2005 (anno d'imposta 2004) fornite dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Tab. 3.1 - Reddito imponibile ai fini delle addizionali irpef per classi demografiche. In € - Anno d'imposta 2004

Classi demografiche	Val. ass.	%	Val. pro capite	Val. per famiglie
Comuni fino a 1.000 abitanti	229.451.013	1,90	4.804	11.814
da 1.001 a 3.000	1.566.725.257	13,00	4.777	12.480
da 3.001 a 5.000 abitanti	1.463.617.259	12,14	4.979	13.580
da 5.001 a 10.000 abitanti	1.771.584.360	14,70	5.219	14.473
da 10.001 a 15.000 abitanti	935.847.025	7,77	5.344	14.993
oltre 15.000 abitanti	6.084.693.060	50,49	7.375	20.429
Totale piccoli comuni	3.259.793.529	27,05	4.868	12.898
Totale	12.051.917.974	100,00	5.998	16.388

Fonte: Ns. elaborazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Analizzando la distribuzione del reddito secondo l'ampiezza demografica dei comuni, emerge chiaramente una forte correlazione tra ricchezza e dimensione demografica.

I piccoli comuni contribuiscono solo per il 27% alla ricchezza regionale mentre oltre la metà del reddito si concentra nei 20 comuni con oltre 15mila abitanti.

Il dettaglio comunale

La disponibilità dei dati disaggregati fino al livello comunale permette di realizzare alcune interessanti elaborazioni.

Il comune più "ricco" della Calabria nel 2005 è Rende con oltre 10mila euro procapite e quasi 27mila euro per famiglia.

Si dividono, invece la posizione di comune più povero Nardidipace e Verbicaro, il primo con appena 2.419 euro procapite, il secondo con 6.366 euro per famiglia.

In ogni caso sono evidenti le grandi differenze anche all'interno delle stesse classi demografiche che consegnano il territorio regionale ad una straordinaria varietà di posizioni.

Tab. 3.1 - Reddito imponibile ai fini delle addizionali irpef per classi demografiche- Val. min e max. In €

Classi demografiche	Min. pro capite	Max pro capite	Min. famiglie	Max famiglie
Comuni fino a 1.000 abitanti	Papasidero 3.119	Caraffa del B. 7.335	Papasidero 7.737	Serra d’Aiello 20.318
da 1.001 a 3.000	Nardodipace 2.410	Montauro 7.332	Nardodipace 6.647	Settingiano 20.403
da 3.001 a 5.000 abitanti	Verbicaro 2.464	Bova Marina 7.626	Verbicaro 6.366	Campo Cal. 21.438
da 5.001 a 10.000 abitanti	Melicucco 3.310	Noverato 8.972	Guardavalle 8.695	Mendicino 23.673
da 10.001 a 15.000 abitanti	Cutro 3.019	Castrolibero 8.942	Cutro 7.753	Castrolibero 25.795
oltre 15.000 abitanti	Rosarno 3.755	Rende 10.099	Rosari 11.183	Rende 26.768
Totale piccoli comuni	Nardodipace 2.410	Bova Marina 7.626	Verbicaro 6.366	Campo Cal. 21.438
Totale	Nardodipace 2.410	Rende 10.099	Verbicaro 6.366	Rende 26.768

Fonte: *Ns. elaborazione su dati Ministero dell’Economia e delle Finanze*

CAPITOLO 4.

I servizi

Servizi d'istruzione

Nella regione le scuole statali più diffuse, in assoluto, sono le primarie e quelle dell'infanzia. Seguono le scuole secondarie di primo e secondo grado mentre ridottissimo è il numero degli asili nido.

I valori mantengono pressoché un'analogia distribuzione nei Comuni con meno di 5.000 abitanti, eccetto che per gli asili nido e le scuole medie superiori il cui dato precipita rispetto a quello regionale. Ciò è dovuto, oltre che ad una generale scarsa presenza dei nidi e all'esiguità delle scuole di II grado in relazione ai piccoli Comuni, ad una loro totale assenza nei Comuni al di sotto dei 1.000 abitanti.

Tab. 4.1 - Numero di scuole per tipologia e classe demografica. Val. ass.

Calabria - Istruzione - Val. assoluti sul n° di scuole presenti					
Classi demografiche	n° asili nido*	n° scuole dell'infanzia	n° scuole primarie	n° scuole secondarie di I grado	n° scuole secondarie di II grado
Comuni fino a 1.000 ab.	-	52	66	34	-
da 1.001 a 3.000 ab.	2	230	243	170	19
da 3.001 a 5.000 ab.	3	164	179	81	20
da 5.001 a 10.000 ab.	3	163	151	53	64
da 10.001 a 15.000 ab.	2	81	76	21	43
oltre 15.001 ab.	11	317	297	88	146
Totale piccoli comuni	5	446	488	285	39
Totale	21	1.007	1.012	447	292

Fonte: ns. elaborazione da dati Istat e Ministero della Pubblica Istruzione (anno 2006)

** Per gli asili nido, la fonte è il Ministero dell'Interno (Certificati Consumativi anno 2005)*

I servizi di scuola materna e scuola dell'obbligo sono disponibili in tutti i Comuni con oltre 3.000 abitanti. Le scuole primarie sono presenti anche in tutte le municipalità della classe di popolazione da 1.001 a 3.000 abitanti; è tuttavia consistente in tale classe il tasso di presenza sia della scuola dell'infanzia (al 95%) che della scuola media inferiore (circa al 93%).

Rispetto alle tre tipologie d'istruzione è interessante osservare come, nonostante siano le sole presenti nei cosiddetti *Comuni polvere*, la loro presenza si riduca più o meno sensibilmente.

Il servizio di scuola primaria resta in ogni caso quello più diffuso (91%); la scuola dell'infanzia esiste in circa il 71% dei piccolissimi Comuni ed è netta, invece, la variazione percentuale che riguarda le scuole secondarie di I grado, presenti nella metà di quei Comuni (50%).

Per asili nido e scuole medie superiori è immediatamente riscontrabile che la loro disponibilità è direttamente proporzionale alla crescita della classe demografica.

Circa il 10% dei Comuni da 1.001 a 3.000 abitanti ha nel proprio territorio un istituto secondario di II grado. Il dato è più che raddoppiato nella classe che va da 3.001 a 5.000 abitanti ed è di tre volte e mezzo più alta la sua diffusione nelle municipalità che stanno tra i 5.001 e i 10.000 abitanti.

Nelle restanti due classi, che comprendono i centri calabresi medio-grandi, le scuole medie superiori sono attive nella totalità dei Comuni.

È molto interessante il dato relativo agli asili nido in quanto servizio a domanda individuale.

Nella classe demografica da 1.001 a 3.000 abitanti il servizio è attivo nei soli Comuni di Caraffa di Catanzaro (CZ) e Soriano Calabro (VV): che rappresentano appena l'1% dei 180 Comuni. Nella classe di popolazione immediatamente successiva i Comuni con asili nido sono circa il 4%.

Sono il 6% ed il 12%, rispettivamente nelle classi 5.001-10.000 e 10.001-15.000, le unità comunali che ospitano il servizio in questione. Il valore percentuale varia nettamente tra i municipi oltre i 15.000 abitanti: il 42%.

Il rapporto tra i totali dei piccoli Comuni e i totali regionali muta a seconda della tipologia di servizio scolastico per ciò che riguarda la scuola primaria i valori non coincidono solo per qualche decimo percentuale; sono minime le differenze sia per la scuola dell'infanzia (poco meno di due punti percentuali), che per la scuola media inferiore (tre punti); lo scarto è invece significativo rispetto alla scuola media superiore dove, tra il 25% regionale e circa il 10% dei piccoli Comuni che dispongono del servizio, passano 15 punti percentuali; i totali degli asili nido manifestano la loro scarsa diffusione, ma va precisato che mentre il dato sui piccoli Comuni (1,54%) riflette mediamente i valori delle classi ivi comprese, nel dato regionale (4,40%) si perde quel 42% della classe demografica oltre i 15.000 abitanti.

Tab. 4.2 - Comuni in cui è attivo il servizio d'istruzione, per tipologia e classe demografica. Val. %

Calabria - Istruzione - Val. percentuali dei Comuni con unità scolastiche					
Classi demografiche	Comuni con asili nido*	Comuni con scuola dell'inf.	Comuni con scuola primaria	Comuni con scuola secondaria di I grado	Comuni con scuola secondaria di II grado
Comuni fino a 1.000 ab.	-	70,59	91,18	50,00	-
da 1.001 a 3.000 ab.	1,11	95,00	100,00	92,78	8,89
da 3.001 a 5.000 ab.	3,95	100,00	100,00	100,00	21,05
da 5.001 a 10.000 ab.	6,00	100,00	100,00	100,00	68,00
da 10.001 a 15.000 ab.	12,50	100,00	100,00	100,00	100,00
oltre 15.001 ab.	42,11	100,00	100,00	100,00	100,00
Totale piccoli comuni	1,54	91,05	98,15	85,49	9,88
Totale	4,40	92,91	98,53	88,51	24,69

Fonte: ns. elaborazione da dati Istat e Ministero della Pubblica Istruzione (anno 2006)

** Per gli asili nido, la fonte è il Ministero dell'Interno (Certificati Consuntivi anno 2005)*

Analizzando la distribuzione del numero di servizi per tipologia di scuola statale relativa alla classe demografica di Comuni, i dati esprimono all'incirca quanto osservato precedentemente, l'incremento dei valori in relazione all'aumento demografico delle classi di popolazione.

Nelle fasce che comprendono le municipalità tra i 1.001-3.000 e 3.001-5.000 abitanti, le unità scolastiche della tipologia infanzia e primaria, sono oltre una per Comune nella prima e più di due nella seconda. Ciò indica una discreta presenza del servizio nei piccoli centri, che va letta in considerazione della loro estensione territoriale e del frazionamento degli abitati.

Un altro aspetto riguarda l'aumento delle scuole secondarie di II grado su quelle di I grado a partire dalle classi successive ai piccoli Comuni: il dato non è legato alla variabile demografica, bensì alla variabile "scelta indirizzo" dell'istituto medio superiore.

Tab. 4.3 - Rapporto numero di servizi scolastici per tipologia e numero di Comuni per classe demografica

Calabria - Istruzione					
Classi demografiche	asili nido per Comune*	scuole dell'infanzia per Comune	scuole primarie per Comune	scuole secondarie di I grado per Comune	scuole secondarie di II grado per Comune
Comuni fino a 1.000 ab.	-	0,76	0,97	0,50	-
da 1.001 a 3.000 ab.	0,01	1,28	1,35	0,94	0,11
da 3.001 a 5.000 ab.	0,04	2,16	2,36	1,07	0,26
da 5.001 a 10.000 ab.	0,06	3,26	3,02	1,06	1,28
da 10.001 a 15.000 ab.	0,13	5,06	4,75	1,31	2,69
oltre 15.001 ab.	0,58	16,68	15,63	4,63	7,68
Totale piccoli comuni	0,02	1,38	1,51	0,88	0,12
Totale	0,05	2,46	2,47	1,09	0,71

Fonte: ns. elaborazione da dati Istat e Ministero della Pubblica Istruzione (anno 2006)

* Per gli asili nido, la fonte è il Ministero dell'Interno (Certificati Consuntivi anno 2005)

Il numero di scuole ogni 1.000 abitanti è inversamente proporzionale alla crescita della popolazione delle classi demografiche.

I piccoli municipi ospitano nel proprio territorio 0,67 scuole dell'infanzia, mentre è pari a 0,50 il valore regionale. Rispetto alla primaria le municipalità minori presentano 0,73 scuole per 1.000 abitanti contro lo 0,50 regionale, mentre le medie inferiori sono rispettivamente lo 0,43 e lo 0,22 (tab. 1.6).

Il dato sulla presenza di istituti d'istruzione è più consistente se riferito ai piccolissimi Comuni (fino a 1.000 abitanti), in particolare riguardo all'infanzia e alle primarie dove esistono 1,06 e 1,34 scuole ogni 1.000 abitanti.

Ma il dato più significativo è il rapporto tra la popolazione in età scolare ed il numero degli istituti. In sostanza si tratta di un'ipotesi del numero di alunni per scuola.

Le scuole che risiedono nei territori dei piccoli Comuni sono mediamente composte da una quantità di alunni inferiore rispetto alle scuole dei centri medio-grandi: per tanto il servizio, se pur presente nei "paesi", serve un numero esiguo di scolari. Tale stato è da addebitarsi, nei piccoli Comuni della nostra Regione, alla crescente "povertà" demografica che interessa la fascia d'età dai 3 ai 14 anni.

Tab. 4.4 - Indicatori scuola dell'infanzia

Calabria - Scuola dell'infanzia					
Classi demografiche	pop al 1/1/06	età scolare infanzia 3 - 5 anni	n° scuole dell'infanzia	n° scuole infanzia ogni 1.000 ab	n° individui in età scolare (3-5 anni) per scuola dell'inf.
Comuni fino a 1.000 ab.	49.258	1.180	52	1,06	22,69
da 1.001 a 3.000 ab.	329.113	8.525	230	0,70	37,07
da 3.001 a 5.000 ab.	287.059	8.166	164	0,57	49,79
da 5.001 a 10.000 ab.	339.268	9.758	163	0,48	59,87
da 10.001 a 15.000 ab.	189.617	5.811	81	0,43	71,74
oltre 15.001 ab.	810.100	23.587	317	0,39	74,41
Totale piccoli comuni	665.430	17.871	446	0,67	40,07
Totale	2.004.415	57.027	1.007	0,50	56,63

Fonte: ns. elaborazione da dati Istat e Ministero della Pubblica Istruzione (anno 2006)

Tab. 4.5: Indicatori scuola primaria



Calabria - Scuola primaria					
Classi demografiche	pop al 01/01/2006	età scolare primaria 6 - 10 anni	n° scuole primarie	n° scuole primarie ogni 1.000 ab	n° individui in età scolare (6 - 10 anni) per scuola primaria
Comuni fino a 1.000 ab.	49.258	2.111	66	1,34	31,98
da 1.001 a 3.000 ab.	329.113	15.456	243	0,74	63,60
da 3.001 a 5.000 ab.	287.059	14.347	179	0,62	80,15
da 5.001 a 10.000 ab.	339.268	17.240	151	0,45	114,17
da 10.001 a 15.000 ab.	189617	10.202	76	0,40	134,24
oltre 15.001 ab.	810.100	41.176	297	0,37	138,64
Totale piccoli comuni	665.430	31.914	488	0,73	65,40
Totale	2.004.415	100.532	1.012	0,50	99,34

Fonte: ns. elaborazione da dati Istat e Ministero della Pubblica Istruzione (anno 2006)

Tab. 4.6: Indicatori scuola secondaria di I grado

Calabria - Scuola secondaria di I grado					
Classi demografiche	pop al 01/01/2006	età scolare secondaria di I grado 11 - 13 anni	n° scuole secondarie di I grado	n° scuole secondarie di I grado ogni 1.000 ab.	n° individui in età scolare (11 - 13 anni) per scuola secondarie di I grado
Comuni fino a 1.000 ab.	49.258	1.486	34	0,69	43,71
da 1.001 a 3.000 ab.	329.113	10.916	170	0,52	64,21
da 3.001 a 5.000 ab.	287.059	9.947	81	0,28	122,80
da 5.001 a 10.000 ab.	339.268	11.855	53	0,16	223,68
da 10.001 a 15.000 ab.	189617	6.798	21	0,11	323,71
oltre 15.000 ab.	810.100	27.679	88	0,11	314,53
Totale piccoli comuni	665.430	22.349	285	0,43	78,42
Totale	2.004.415	68.681	447	0,22	153,65

Fonte: ns. elaborazione da dati Istat e Ministero della Pubblica Istruzione (anno 2006)

La distribuzione degli asili nido e delle scuole medie superiori per 1.000 abitanti compresi nell'età scolare di riferimento conferma la deficienza del servizio soprattutto nei Comuni di minore dimensione rispetto al dato che interessa le municipalità medio-grandi (0,47).

Tab. 4.7: Numero di asili nido per 1.000 abitanti

Calabria - Asili nido				
Classi demografiche	pop al 01/01/2006	età bambini nido 0 - 2 anni	asili nido	n° asili nido ogni 1000 bambini (0 - 2 anni)
Comuni fino a 1.000 ab.	49.258	1.133	0	0,00
da 1.001 a 3.000 ab.	329.113	8.111	2	0,25
da 3.001 a 5.000 ab.	287.059	7.969	3	0,38
da 5.001 a 10.000 ab.	339.268	9.299	3	0,32
da 10.001 a 15.000 ab.	189617	5.716	2	0,35
oltre 15.001 ab.	810.100	23.246	11	0,47
Totale piccoli comuni	665.430	17.213	5	0,29
Totale	2.004.415	55.474	21	0,38

Fonte: ns. elaborazione da dati Istat e Ministero dell'Interno (Certificati Consuntivi anno 2005)

E' sufficiente confrontare il totale dei piccoli Comuni (0,93) con il totale regionale (2,29) per misurare la scarsa presenza delle secondarie di II grado nei territori comunali minori.

Tab. 4.8 - Numero di scuola secondaria di II grado per 1.000 abitanti

Calabria - Scuola secondaria di II grado				
Classi demografiche	pop al 01/01/2006	età scolare secondaria di II grado 14 - 18 anni	n° scuole secondarie di II grado	n° scuole secondarie di II grado ogni 1000 bambini (14 - 18 anni)
Comuni fino a 1.000 abitanti	49.258	2.861	-	0,00
da 1.001 a 3.000 abitanti	329.113	20.401	19	0,93
da 3.001 a 5.000 abitanti	287.059	18.494	20	1,08
da 5.001 a 10.000 abitanti	339.268	21.935	64	2,92
da 10.001 a 15.000 abitanti	189.617	12.591	43	3,42
oltre 15.001 abitanti	810.100	51.027	146	2,86
Totale piccoli comuni	665.430	41.756	39	0,93
Totale	2.004.415	127.309	292	2,29

Fonte: ns. elaborazione da dati Istat e Ministero della Pubblica Istruzione (anno 2006)

Dei 39 istituti secondari di II grado residenti nel territorio dei Comuni minori per due terzi l'indirizzo è di tipo tecnico-professionale (molti di questi prevedono una formazione di carattere industriale, turistica, ambientale).

Tabella 4.9 - Tipologia di scuola secondaria di II grado sul totale nei piccoli Comuni. Val %

Piccoli Comuni Calabria - Scuola secondaria di II grado			
piccoli comuni	n° scuole secondarie di II grado	% istituti tecnici e professionali	% altri istituti
Totale	39	67	33

Fonte: ns. elaborazione Ministero della Pubblica Istruzione (anno 2006)

Altro indicatore utile per l'analisi dei piccoli Comuni è la tipologia dell'istituto comprensivo. Tale struttura nasce, difatti, al fine di integrare in una unità organizzativa le scuole materne, elementari e medie inferiori come risposta alla riduzione degli alunni di uno stesso territorio.

E' evidente come la gran parte degli istituti comprensivi siano raccolti nelle classi che comprendono i centri minori (eccetto che per la classe fino a 1.000 abitanti).

Calcolando il rapporto tra il totale dei piccoli Comuni ed il totale regionale, il 75% degli istituti comprensivi risiede nelle municipalità di dimensioni ridotte.

Tab. 4.10 - Istituti comprensivi per classe demografica

Calabria - Istruzione			
Classi demografiche	n° Comuni al 1/1/06	pop al 1/1/06	n° istituti comprensivi
Comuni fino a 1.000 ab.	68	49.258	3,00
da 1.001 a 3.000 ab.	180	329.113	75,00
da 3.001 a 5.000 ab.	76	287.059	67,00
da 5.001 a 10.000 ab.	50	339.268	25,00
da 10.001 a 15.000 ab.	16	189.617	4,00
oltre 15.001 ab.	19	810.100	20,00
Totale piccoli comuni	324	665.430	145,00
Totale	409	2.004.415	194,00

Fonte: ns. elaborazione da dati Ministero della Pubblica Istruzione (anno 2006)

Mense scolastiche

In quattro delle sei classi demografiche il servizio mensa scolastica è attivo in tutti i Comuni. Tra le municipalità che non arrivano a 1.000 abitanti è presente per il 79% e per il 98% nei Comuni compresi tra 1.001 e 3.000 residenti.

Tab. 4.11 - Mense scolastiche attive nei Comuni per classe demografica

Calabria - Mense scolastiche				
Classi demografiche	n° Comuni	pop al 01/01/2006	n° Comuni in cui è attivo il servizio Mensa Scolastica	% Comuni in cui è attivo il servizio Mensa Scolastica
Comuni fino a 1.000 abitanti	68	49.258	54	79,41
da 1.001 a 3.000 abitanti	180	329.113	176	97,78
da 3.001 a 5.000 abitanti	76	287.059	76	100,00
da 5.001 a 10.000 abitanti	50	339.268	50	100,00
da 10.001 a 15.000 abitanti	16	189.617	16	100,00
oltre 15.001 abitanti	19	810.100	19	100,00
Totale piccoli comuni	324	665.430	306	94,44
Totale	409	2.004.415	391	95,60

Fonte: ns. elaborazione da dati Ministero dell'Interno e BUR Calabria

Servizi di web community

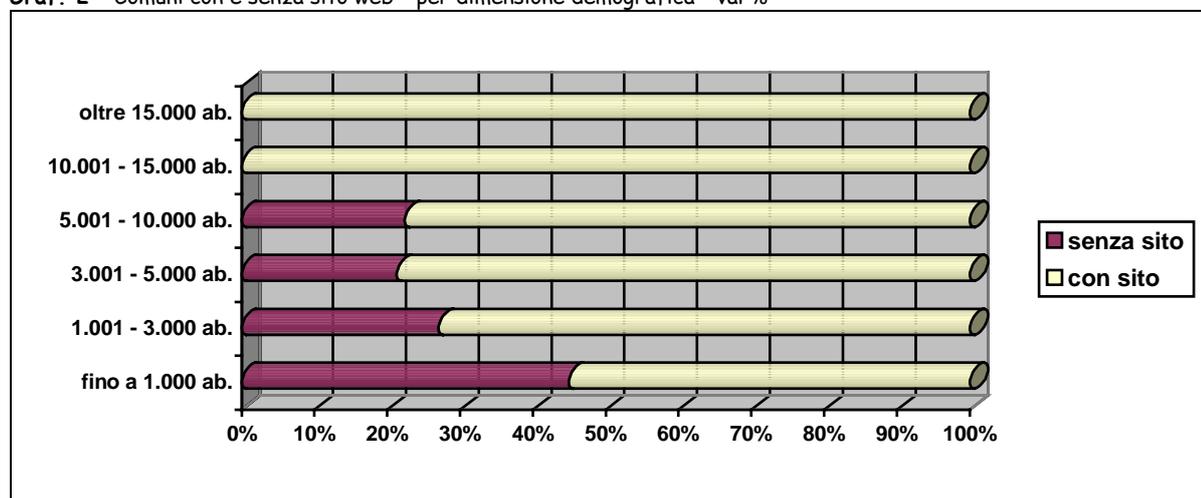
Nel 2004 avevamo condotto una indagine sulla diffusione dei siti istituzionali preso i comuni calabresi rilevando che solo il 37% dei comuni calabresi era dotato di un proprio sito istituzionale.

Era stato indagato anche il grado dei servizi offerti ai cittadini ricavandone un quadro alquanto deficitario.

Dopo tre anni abbiamo provato ad aggiornare quella indagine indagando, questa volta, esclusivamente sulla presenza o meno di siti comunali senza entrare nel merito dei servizi offerti.

E' risultato che "solo" il 26% dei comuni calabresi non dispone ancora di un proprio sito. La situazione è di gran lunga migliorata anche se permangono ancora forti criticità in ordine all'utilizzo dei siti istituzionali come strumenti di servizi ai cittadini o di partecipazione alla vita comunitaria.

Graf. 2 - Comuni con e senza sito web - per dimensione demografica - val %



Fonte: ns. elaborazione dalla rete

E' evidente che man mano che cresce la dimensione dei Comuni aumenta il numero di enti dotati di sito. Solo il 10% dei comuni sprovvisti di sito non appartiene alla categoria dei "piccoli"

In ogni caso la presenza oramai maggioritaria in tutte le classi demografiche dell'utilizzo del sito, la possibilità di usufruire anche di sostegno economico, conferma che la rinuncia è probabilmente legata più ad indolenza degli amministratori che a difficoltà interne.

Anche la motivazione ricorrente che nei piccoli comuni l'ostacolo principale è legato all'attuale livello di informatizzazione dei cittadini è smentita dalla rilevazione fatta che in molti di questi piccoli comuni privi di siti, ci si imbatte sovente in "siti paralleli" di gruppi di cittadini/imprese che agiscono da "tribuna digitale locale", da sito storico-turistico dei luoghi se non da vero e proprio mezzo di informazione locale.

Complessivamente solo l'11,7% della popolazione calabrese risulta "non servita" da siti web comunali.

Altra cosa, naturalmente è disporre di siti efficienti e ben curati, elemento che costituisce una premessa indispensabile per il futuro sviluppo di un'offerta più avanzata di servizi per i cittadini e le imprese, e per il miglioramento dell'efficienza interna nello svolgimento dei propri compiti.

Il cittadino o l'impresa che ha potuto sperimentare la possibilità di usufruire di servizi affrancandosi dalla necessità di recarsi fisicamente nelle sedi municipali, quasi sicuramente vivrà come una involuzione di rapporto con la p.a. l'obbligo di tornare al rapporto tradizionale.

LA SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE

Servizi e strutture assistenziali

Il totale regionale delle agenzie che si occupano di attività di tipo assistenziale è di 317 unità. Di queste un terzo opera nei Comuni di minore dimensione demografica

Tab. 4.12 - Strutture di assistenza per classe demografica, valori assoluti e valori per 1.000 abitanti

Calabria - strutture assistenza								
Classi demografiche	valori assoluti					Per 1.000 abitanti		
	n° Comuni	pop al 31/12/06	n° strutture	capacità di residenza	capacità semi-residenza	n° strutture	capacità di residenza	capacità semi-residenza
Comuni fino a 1.000 ab.	10		469	0	0,20		9,45	0,00
da 1.001 a 3.000 ab.	63		1.193	156	0,19		3,61	0,13
da 3.001 a 5.000 ab.	31		617	68	0,11		2,16	0,11
da 5.001 a 10.000 ab.	51		834	204	0,15		2,50	0,24
da 10.001 a 15.000 ab.	37		445	92	0,20		2,35	0,21
oltre 15.000 ab.	125		1.609	597	0,15		1,99	0,37
Totale piccoli comuni	104		2.279	224	0,16		3,42	0,10
Totale	317		5.167	1117	0,16		2,59	0,22

Fonte: ns. elaborazione B.U.R. Calabria

I piccoli Comuni mostrano un valore identico a quello regionale (0,16).

Ciò dipende dalle caratteristiche delle strutture assistenziali in esame e da quelle del territorio che maggiormente servono: esse offrono livelli di assistenza generica e sono fruibili per determinate utenze (anziani, minori, disabili etc.). Sono inoltre da considerarsi una risposta sussidiaria ai servizi ospedalieri e specialistici ubicati per lo più nei centri medio-grandi.

La capacità ospitale di tali strutture segue, più o meno, l'andamento distributivo delle stesse: decresce all'aumentare dell'ampiezza demografica delle classi.

È qui opportuno segnalare il perché della consistenza del valore che interessa la *capacità di residenza* nella classe fino a 1.000 abitanti: quei 9,45 posti ogni 1.000 abitanti sono da collegarsi all'Istituto di Assistenza Sociosanitaria Papa Giovanni XXIII di Serra d' Aiello il quale offre una portata di 370 posti sui 469 del totale di classe.

Per quanto riguarda la capacità di *semi-residenza*, essa è maggiormente presente nei centri di maggiore dimensione. Ciò dipende dal tipo di utenza servita: le agenzie che si occupano di adulti in difficoltà e di minori, operano soprattutto nei Comuni più popolosi in un quadro di assistenza ampio ed insieme ad altri attori sociali.

In ogni caso sono i Comuni "polvere" in particolare (circa il 90%), quelli che non ospitano nel proprio territorio centri assistenziali.

Pur ammettendo che molti di questi centri servono un bacino d'utenza che prescinde i confini comunali, è evidente la loro scarsa diffusione.

Se a ciò aggiungiamo che nei Comuni di ridotte dimensioni l'accessibilità al servizio è limitata e disagiata spesso a causa della stessa viabilità di raggiungimento il quadro che si delinea non è confortante.

Tab. 4.13 - Comuni privi di strutture. Val. ass. e %

Calabria - strutture assistenza			
Classi demografiche	n° Comuni	Comuni privi di strutture	% Comuni privi di strutture
Comuni fino a 1.000 ab.	69	62	89,86
da 1.001 a 3.000 ab.	181	136	75,14
da 3.001 a 5.000 ab.	75	54	72,00
da 5.001 a 10.000 ab.	49	18	36,73
da 10.001 a 15.000 ab.	16	1	6,25
oltre 15.000 ab.	19	2	10,53
Totale piccoli comuni	325	252	77,54
Totale	409	273	66,75

Fonte: ns. elaborazione B.U.R. Calabria

E' evidente che nelle municipalità minori l'offerta del servizio è connessa alla sua naturale domanda: il 58% delle strutture residenti nei piccoli Comuni operano nel settore assistenziale riservato alla popolazione anziana, mentre il dato regionale è di 20 punti percentuali più basso (38%).

Nel caso di strutture che si occupano di minori la fascia d'utenza cresce al crescere della classe demografica.

Tab. 4.14 - Categoria di utenza delle strutture assistenziali. Val. ass.

Calabria - strutture assistenza						
Classi demografiche	n° strutture	adulti difficoltà	Anziani	Disabili mentali	handicap	Minori
Comuni fino a 1.000 ab.	10	1	3	2	0	4
da 1.001 a 3.000 ab.	63	1	41	9	0	12
da 3.001 a 5.000 ab.	31	1	16	2	3	9
da 5.001 a 10.000 ab.	51	-	19	7	1	24
da 10.001 a 15.000 ab.	37	-	9	3	1	24
oltre 15.000 ab.	125	9	33	4	6	73
Totale piccoli comuni	104	3	60	13	3	25
Totale	317	12	121	27	11	146

Fonte: ns. elaborazione B.U.R. Calabria

Tab. 4.15 - Categoria di utenza delle strutture assistenziali. Val. %

Calabria - strutture assistenza						
Classi demografiche	n° strutture	% adulti difficoltà	% Anziani	% Disabili mentali	% handicap	% Minori
Comuni fino a 1.000 ab.	10	10,00	30,00	20,00	-	40,00
da 1.001 a 3.000 ab.	63	1,59	65,08	14,29	-	19,05
da 3.001 a 5.000 ab.	31	3,23	51,61	6,45	9,68	29,03
da 5.001 a 10.000 ab.	51	-	37,25	13,73	1,96	47,06
da 10.001 a 15.000 ab.	37	-	24,32	8,11	2,70	64,86
oltre 15.000 ab.	125	7,20	26,40	3,20	4,80	58,40
Totale piccoli comuni	104	2,88	57,69	12,50	2,88	24,04
Totale	317	3,79	38,17	8,52	3,47	46,06

Fonte: ns. elaborazione B.U.R. Calabria

Anche le RSA (Residenze Sanitarie Assistite), che rappresentano un intervento strutturato nei confronti della popolazione anziana, sono più diffuse nei piccoli comuni. Ben 19 delle 26 RSA regionali sono difatti ubicate nel territorio dei municipi di minore dimensione demografica.

Tab.4.16 - Strutture RSA per classe demografica

Calabria – Residenze Sanitarie Assistite		
Classi demografiche	n° strutture RSA	n. RSA per Comune
Comuni fino a 1.000 ab.	2	0,03
da 1.001 a 3.000 ab.	10	0,06
da 3.001 a 5.000 ab.	7	0,09
da 5.001 a 10.000 ab.	5	0,10
da 10.001 a 15.000 ab.	1	0,06
oltre 15.000 ab.	1	0,05
Totale piccoli comuni	19	0,06
Totale	26	0,06

Fonte: ns. elaborazione B.U.R. Calabria

Servizio civile

Il servizio civile è un ulteriore indicatore in tema di socio-assistenza e sussidiarietà orizzontale.

Nei Comuni minori il servizio civile è meno diffuso che nel resto della regione. Il numero delle sedi operative distribuito per classe demografica presenta agli estremi lo 0,16 dei municipi sotto i 1.000 abitanti ed il 2,58 dei centri oltre i 15.000 abitanti. Anche la percentuale di Enti che ospitano la gestione del servizio presenta una forte concentrazione tra le municipalità medio grandi e ridotta tra le più piccole.

Tab.4.17 - Sedi di servizio civile per classe demografica,

Calabria - Servizio Civile				
Classi demografiche	n° sedi operative servizio civile	Comuni che ospitano almeno una sede	n° di sedi servizio civile per Comune	% di Comuni che ospitano sede di servizio civile
Comuni fino a 1.000 ab.	11	11	0,16	15,94
da 1.001 a 3.000 ab.	46	43	0,25	23,76
da 3.001 a 5.000 ab.	25	23	0,33	30,67
da 5.001 a 10.000 ab.	33	26	0,67	53,06
da 10.001 a 15.000 ab.	11	9	0,69	56,25
oltre 15.000 ab.	49	15	2,58	78,95
Totale piccoli comuni	82	77	0,25	23,69
Totale	175	127	0,43	31,05

Fonte: Regione Calabria, assessorato alle politiche sociali (2007)

Sono soprattutto i piccoli Comuni a gestire in proprio il servizio civile. Nella fascia fino a 5.000 abitanti, l'85% è in essere presso Enti Locali.

Nei Comuni più popolosi, anche se l'affido agli Enti Locali resta quello più presente, cresce la gestione dell'Ente privato.

Tab. 4.18 - Tipologia di gestione. Val. %

Calabria - servizio civile						
Classi demografiche	n° Comuni	n° sede operativa servizio civile	% altri Enti Pubblici	% Ente Privato	% Enti Locali	% totale
Comuni fino a 1.000 ab.	69	11	-	-	100,00	100
da 1.001 a 3.000 ab.	181	46	4,35	6,52	89,13	100
da 3.001 a 5.000 ab.	75	25	4,00	24,00	72,00	100
da 5.001 a 10.000 ab.	49	33	3,03	24,24	72,73	100
da 10.001 a 15.000 ab.	16	11	9,09	27,27	63,64	100
oltre 15.000 ab.	19	49	4,08	63,27	32,65	100
Totale piccoli comuni	325	82	3,66	10,98	85,37	100
Totale	409	175	4,00	29,14	66,86	100

Fonte: Regione Calabria, assessorato alle politiche sociali (2007)

Associazioni di volontariato

Associazioni di volontariato e fondazioni culturali si concentrano soprattutto nei Comuni oltre i 15mila abitanti.

Tab. 4.19 - Associazioni di volontariato e fondazioni culturali per classe demografica. Val. ass.

Calabria - volontariato e fondazioni culturali			
Classi demografiche	n° Comuni	associazioni di volontariato	ass. fondazione istituto culturale
Comuni fino a 1.000 ab.	69	2	7
da 1.001 a 3.000 ab.	181	30	49
da 3.001 a 5.000 ab.	75	39	52
da 5.001 a 10.000 ab.	49	47	54
da 10.001 a 15.000 ab.	16	31	35
oltre 15.000 ab.	19	206	245
Totale piccoli comuni	325	71	108
Totale	409	355	442

Fonte: ns. elaborazione B.U.R. Calabria

La distribuzione delle associazioni è limitata tra i centri di minore dimensione demografica.

Nell'82% circa dei Comuni con meno di 5.000 abitanti mancano associazioni di volontariato e per il 77% essi sono privi di fondazioni culturali.

Vi è però il dato che dei 230 Comuni in cui operano le Pro Loco calabresi, 172 hanno sede in Comuni di piccole dimensioni demografiche, il 53% dei Comuni con meno di 5.000 abitanti. Le attività svolte dalle Pro Loco offrono un prezioso potenziale sussidiario ai municipi, data anche la scarsa diffusione di associazioni che operano nel settore della promozione e valorizzazione dei territori. Sono pertanto da considerarsi una risorsa soprattutto per le comunità molto piccole.

Tab. 4.20 - Comuni privi di associazioni di volontariato e fondazioni culturali per classe demografica, Val. %

Calabria - volontariato e assistenza			
Classi demografiche	n° Comuni	Comuni privi di associazioni di volontariato	Comuni privi di ass. fondazione istituto culturale
Comuni fino a 1.000 ab.	69	97,1	89,86
da 1.001 a 3.000 ab.	181	86,74	79,56
da 3.001 a 5.000 ab.	75	54,67	58,67
da 5.001 a 10.000 ab.	49	40,82	46,94
da 10.001 a 15.000 ab.	16	25	18,75
oltre 15.000 ab.	19	0	10,53
Totale piccoli comuni	325	81,54	76,92
Totale	409	70,66	67,97

Fonte: ns. elaborazione B.U.R. Calabria

Tab. 4.21 - Presenza di pro loco nei comuni per classi demografiche

Calabria - Pro Loco		
Classi demografiche	n° Comuni con pro loco	% Comuni con pro loco
Comuni fino a 1.000 abitanti	28	40,58
da 1.001 a 3.000 abitanti	98	54,14
da 3.001 a 5.000 abitanti	46	61,33
da 5.001 a 10.000 abitanti	34	69,39
da 10.001 a 15.000 abitanti	11	68,75
oltre 15.000 abitanti	13	68,42
Totale piccoli comuni	172	52,92
Totale	230	56,23

Fonte: ns. elaborazione B.U.R. Calabria

Servizi ricreativo-culturali

La distribuzione degli impianti sportivi per Comune è progressiva in rapporto al crescere delle classi demografiche (fatta eccezione per lo 0,75 di quei Comuni che hanno una popolazione compresa tra 10.001 e 15.000 abitanti).

Nel complesso, il 70% dei piccoli Comuni possiede almeno un impianto sportivo. Se poi ne osserviamo la diffusione ogni 1.000 abitanti, vediamo che il numero di impianti serve quote di popolazione maggiori nei territori dei municipi meno abitati ed il valore più alto cade nella classe fino a 1.000 abitanti (0,66).

Rispetto al totale regionale (0,23) i cittadini che vivono in territori comunali sotto le 5.000 unità sembrano disporre di maggiori strutture sportive.

Va detto, tuttavia, che la fonte non esplicita la tipologia d'impianto e non racconta delle condizioni di tali strutture.

Tab. 4.22 - Impianti sportivi per classi demografiche e per 1.000 abitanti

Calabria – impianti sportivi			
Classi demografiche	impianti sportivi	n° di impianti sportivi per Comune	impianti sportivi per 1.000 ab.
Comuni fino a 1.000 ab.	33	0,48	0,66
da 1.001 a 3.000 ab.	104	0,57	0,31
da 3.001 a 5.000 ab.	93	1,24	0,33
da 5.001 a 10.000 ab.	74	1,51	0,22
da 10.001 a 15.000 ab.	12	0,75	0,06
oltre 15.000 ab.	139	7,32	0,17
Totale piccoli comuni	230	0,71	0,35
Totale	455	1,11	0,23

Fonte: ns. elaborazione Ministero dell'Interno - certificati consuntivi (2005)

Sono invece 259 le biblioteche comunali presenti sul territorio calabrese.

Le classi dove si concentra la più alta densità di biblioteche per Comune sono quelle che comprendono i municipi oltre i 10.000 abitanti mentre sono, ovviamente, i piccoli Comuni nel complesso a presentare una maggiore diffusione di biblioteche per 1.000 abitanti (0,29 contro il totale regionale di 0,13).

Tab. 4.23 - Biblioteche comunali per classi demografiche e per 1.000 abitanti

Calabria - Biblioteche			
Classi demografiche	n° biblioteche	n° biblioteche per Comune	biblioteche per 1.000 ab.
Comuni fino a 1.000 abitanti	36	0,52	0,73
da 1.001 a 3.000	107	0,59	0,32
da 3.001 a 5.000 abitanti	53	0,71	0,19
da 5.001 a 10.000 abitanti	31	0,63	0,09
da 10.001 a 15.000 abitanti	13	0,81	0,07
oltre 15.001 abitanti	19	1,00	0,02
Totale piccoli comuni	196	0,60	0,29
Totale	259	0,63	0,13

Fonte: ns. elaborazione ICCU - Istituto Centrale per il Catalogo Unico delle Biblioteche Italiane

Servizi di comunicazione economica

Tra i servizi di comunicazione economica abbiamo preso in esame banche, sportelli bancari, poste e sportelli ATM.

Risulta evidente la concentrazione delle banche e degli sportelli bancari tra i Comuni di maggiore dimensione demografica: per poter avere la presenza di almeno una banca per Comune, è necessario considerare i centri oltre i 5.000 abitanti.

Tra le classi che compongono i piccoli Comuni, solo in quella dai 3.001 ai 5.000 residenti esiste circa una banca ogni due municipi (48%). Gli sportelli bancari sono assenti tra le municipalità polvere e comunque scarsi nel resto dei Comuni minori.

Nel complesso è ben visibile una forte variabilità della diffusione dei servizi bancari a seconda delle dimensioni demografiche dei Comuni.

Tab. 4.24 - Banche e sportelli bancari per classi demografiche

Calabria - banche			
Classi demografiche	n° banche	Comuni con almeno una banca	sportelli bancari
Comuni fino a 1.000 abitanti	1	1	-
da 1.001 a 3.000	24	22	57
da 3.001 a 5.000 abitanti	45	36	70
da 5.001 a 10.000 abitanti	71	39	97
da 10.001 a 15.000 abitanti	35	14	52
oltre 15.001 abitanti	201	19	252
Totale piccoli comuni	70	59	127
Totale	377	131	528

Fonte: ns. elaborazione Comuni-italiani e Banca d'Italia (2007)

Tab. 4.25 - Banche e sportelli bancari per classi demografiche. Val. %

Calabria - banche			
Classi demografiche	n° banche per Comuni	% Comuni con almeno una banca	sportelli bancari per Comune
Comuni fino a 1.000 abitanti	0,01	1,45	-
da 1.001 a 3.000	0,13	12,15	0,31
da 3.001 a 5.000 abitanti	0,60	48,00	0,93
da 5.001 a 10.000 abitanti	1,45	79,59	1,98
da 10.001 a 15.000 abitanti	2,19	87,50	3,25
oltre 15.001 abitanti	10,58	100,00	13,26
Totale piccoli comuni	0,22	18,15	0,39
Totale	0,92	32,03	1,29

Fonte: ns. elaborazione Comuni-italiani e Banca d'Italia (2007)

Rispetto alle banche gli uffici postali sono più presenti. Esiste, infatti, più di un ufficio per Comune. Il valore cresce al crescere della popolazione e solo nella classe successiva ai Comuni minori sono individuabili due uffici per municipio.

Riguardo agli sportelli Postamat, ne sono privi i Comuni sotto i 1.000 abitanti e nel totale dei piccoli Comuni, lo 0,06 di servizi banco-posta ne indica una scarsissima diffusione.

Tab. 4.26 - Servizi postali per classi demografiche

Calabria – uffici postali				
Classi demografiche	n° uffici postali	n° sportelli banco-posta	uffici per Comune	sportelli per Comune
Comuni fino a 1.000 abitanti	73,00	-	1,06	-
da 1.001 a 3.000	235,00	4,00	1,30	0,02
da 3.001 a 5.000 abitanti	128,00	15,00	1,71	0,20
da 5.001 a 10.000 abitanti	98,00	34,00	2,00	0,69
da 10.001 a 15.000 abitanti	37,00	17,00	2,31	1,06
oltre 15.001 abitanti	142,00	60,00	7,47	3,16
Totale piccoli comuni	436,00	19,00	1,34	0,06
Totale	713,00	130,00	1,74	0,32

Fonte: ns. elaborazione Poste Italiane (2007)

CAPITOLO 5.

Politica nei governi locali

Già nel 2003, a dieci anni dalla legge n. 81/93 sulla elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province, avevamo presentato una prima analisi sul funzionamento del nuovo impianto normativo.

La domanda cui si voleva rispondere è se la legge fosse riuscita a realizzare quella domanda di stabilità che era una delle principali richieste del mondo autonomistico e che sta alla base della nuova normativa.

Riteniamo importante continuare a monitorare tale aspetto della vita dei Comuni, perché sono molti gli osservatori che sostengono che a oltre dieci anni dalla riforma che ha scosso in profondità l'assetto dei municipi, all'epoca caratterizzato da una forte stagnazione, anche questa stagione sta perdendo la sua spinta innovativa.

Come sta reagendo la nostra regione alla legge sulla elezione diretta dei Sindaci? Esiste un "caso Calabria" anche all'interno di questo scenario nazionale? Esiste una influenza "demografica" sulla tenuta dei governi locali? La cronica instabilità che si registrava nel sistema autonomistico prima delle leggi di riforma è continuata anche dopo?

Sono tornate le interdizioni partitiche, le richieste di verifiche politiche e quelle di "visibilità politica", i blocchi sui nomi di assessori, rappresentanti, consulenti, progettisti, i veti alle programmazioni strategiche ed ai piani di settore?

Per indagare su questo aspetto si è utilizzato come indicatore lo scioglimento anticipato del consiglio comunale che avviene con decreto del Presidente della Repubblica per i motivi indicati oggi dal T.U..

Il periodo di riferimento è quello compreso tra gli anni 2000 e 2006.

In questo arco temporale si è considerato l'intero universo dei comuni disciolti con esclusione dei comuni delle regioni Sicilia e Trentino Alto Adige in quanto i relativi statuti prevedono il ricorso al D.P.R. nel primo caso solo per i comuni disciolti per infiltrazione mafiosa e per il secondo solo per i comuni con oltre 20mila abitanti.

Gli anni dello scioglimento si riferiscono alla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del Dpr mentre la ripartizione provinciale è quella attuale.

In Italia sciolto anticipatamente il 2,6% dei Comuni. In Calabria il 5%.

La tabella seguente contiene i dati assoluti degli scioglimenti anticipati dei comuni per anni e regioni.

Nei dati assoluti nel periodo considerato, la Campania risulta la regione in cui si addensano il maggior numero di casi di comuni disciolti anticipatamente, seguiti dalla Lombardia e dalla Calabria. Valle d'Aosta, Friuli e Umbria, al contrario, sono le regioni con meno scioglimenti anticipati.

Tab. 5.1 – Comuni disciolti anticipatamente con d.p.r. Val. ass.

Regioni	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	totale
Piemonte	16	26	8	11	20	11	16	108
Val d'Aosta	0	0	0	0	0	0	1	1
Lombardia	11	16	13	30	22	24	21	137
Liguria	3	3	1	3	3	9	7	29
Veneto	6	10	11	8	10	11	8	64
Friuli V.G.	1	0	0	0	0	0	0	1
Emilia Rom.	3	3	2	2	1	6	2	19
Toscana	5	2	3	2	3	1	7	23
Umbria	1	1	1	0	1	1	3	8
Marche	4	4	1	1	1	4	1	16
Lazio	16	12	18	14	12	22	13	107
Abruzzo	7	10	6	7	6	5	5	46
Molise	8	0	5	5	5	3	5	31
Campania	39	34	40	27	21	29	34	224
Puglia	20	26	16	8	12	19	15	116
Basilicata	9	6	3	2	4	1	7	32
Calabria	21	20	18	17	10	24	12	122
Sardegna	6	16	12	4	12	17	5	72
Italia	176	189	158	141	143	187	162	1.156

Fonte: ns. elaborazione su G.U.

La tabella seguente contiene il dato della percentuale dei comuni sciolti annualmente in rapporto al totale dei comuni presenti nelle regioni.

Il dato di questa tabella è più significativo rispetto ai valori assoluti. Infatti la gerarchia delle regioni con maggiori casi di scioglimento anticipato varia notevolmente.

Risulta, che nel periodo considerato (2000-2006) in Italia viene sciolto annualmente il 2,6% dei Comuni.

La Puglia diventa la regione cui i comuni fanno registrare il più alto tasso di instabilità (7,49% annuo), seguita da Campania e Calabria.

Il dato calabrese è quasi il doppio di quello nazionale, con un andamento accentuato anche nel 2007.

Tab. 5.2 - % media comuni sciolti anticipatamente - 2000-2006.

Regioni	a) n. comuni	b) totale sciolti	% comuni sciolti annui
Piemonte	1.206	108	1,49
Valle D'Aosta	74	1	0,23
Lombardia	1.546	137	1,48
Liguria	235	29	2,06
Veneto	581	64	1,84
Friuli - Venezia Giulia	219	1	0,08
Emilia - Romagna	341	19	0,93
Toscana	287	23	1,34
Umbria	92	8	1,45
Marche	246	16	1,08
Lazio	378	107	4,72
Abruzzo	305	46	2,51
Molise	136	31	3,80
Campania	551	224	6,78
Puglia	258	116	7,49
Basilicata	131	32	4,07
Calabria	409	122	4,97
Sardegna	377	72	3,18
Italia	7.372	1.156	2,61

Fonte: ns. elaborazione su G.U.

Il 2,61% medio annuo di Comuni sciolti anticipatamente sembra complessivamente un dato non patologico, indice di una tenuta accettabile della riforma.

Più complesso il dato analizzato secondo le diverse ripartizioni geografiche, con alcune regioni meridionali che confermano un dato di instabilità ben oltre la media nazionale.

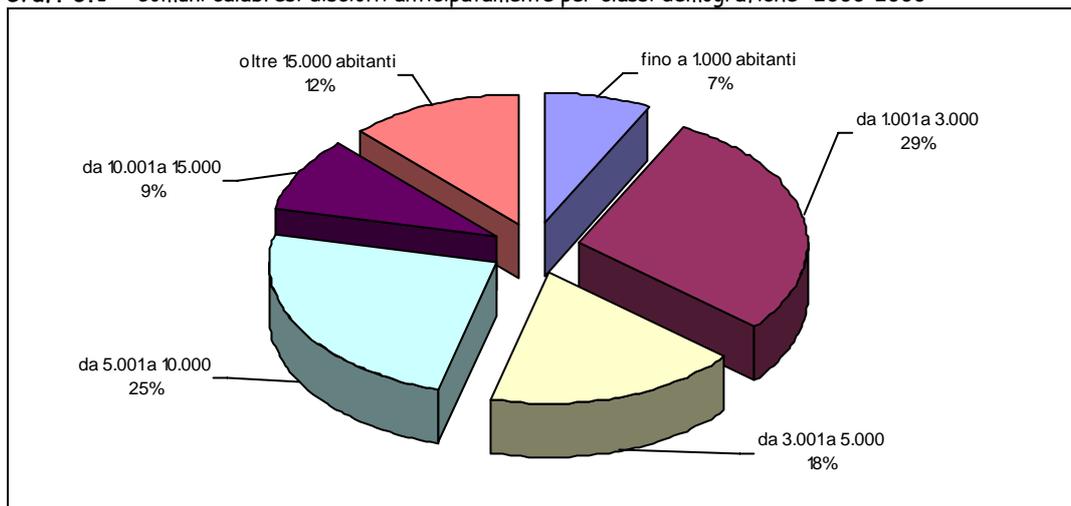
Alcune aree territoriali in cui si mischia forte deficit di sviluppo, una accentuata presenza di organizzazioni criminali, una maggiore debolezza della filiera politico istituzionale, si confermano a maggiore tasso di instabilità dei governi locali. Le province di Caserta, Bari, Napoli, Reggio Calabria risentono certamente di questo mix di fattori che si scarica inevitabilmente sui Comuni.

Complessivamente la stabilità politica dei governi locali sembra un dato fortemente intrecciato con la qualità economica delle aree territoriali e anche con una marcata "tradizione" autonomistica.

Sembra evidente che la stabilità dei territori è connessa ad una forte presenza e ad una altrettanto forte richiesta da parte degli attori sociali ed economici locali che comprendono il valore della continuità e della stabilità politico-amministrativa.

In dati assoluti la classe demografica di comuni che risente maggiormente del fenomeno è quella compresa tra 1.000 e 3.000 abitanti (35 casi).

Graf. 5.1 – Comuni calabresi disciolti anticipatamente per classi demografiche -2000-2006



Fonte: ns. elaborazione su G.U.

Se si osserva il dato della percentuale dei comuni sciolti annualmente in rapporto alla numerosità della classe demografica, risulta evidente una curva che cresce al crescere della dimensione dei comuni.

Tab. 5.3 – Comuni sciolti anticipatamente. Val. % su classid emografiche

Classi demografiche	a) n. comuni	b) tot. sciolti	% comuni sciolti annui
Comuni fino a 1.000 abitanti	69	9	2,17
da 1.001 a 3.000	181	35	3,22
da 3.001 a 5.000 abitanti	75	22	4,90
da 5.001 a 10.000 abitanti	49	30	10,20
da 10.001 a 15.000 abitanti	16	11	11,46
oltre 15.000 abitanti	19	15	13,16
Totale piccoli comuni	325	66	3,38
Totale	409	122	4,97

Fonte: ns. elaborazione su G.U.

Bisogna tuttavia sottolineare che fino al 2005, il dato calabrese dei piccoli comuni sciolti anticipatamente era dieci punti percentuali superiore alla media del Mezzogiorno e ben oltre la media nazionale.

Circa i motivi dello scioglimento anticipato, le dimissioni dei consiglieri incidono per il 60% dei casi, mentre al secondo posto tra i motivi troviamo le infiltrazioni mafiose e solo al terzo le dimissioni del sindaco.

Tab. 5.4 - Motivo dello scioglimento anticipato - 2000-2006. Val.ass. e %

Motivo	n.	%
a) dimissioni maggioranza dei consiglieri e/o impossibilità di surroga	73	59,8
b) infiltrazione mafiosa	16	13,1
c) dimissioni del sindaco	13	10,6
d) incompatibilità o decadenza sopravvenuta del sindaco	12	9,8
e) decesso del sindaco	5	4,1
f) mancata approvazione del bilancio e/o di atti contabili	3	2,4
Totale	122	100,00

Fonte: ns. elaborazione su G.U.

Scomponendo il dato per classi demografiche si osserva che la classe 1.001-3.000 abitanti ottiene i valori più elevati nelle cause di dimissione di consiglieri, mentre è la classe immediatamente seguente, ma sempre facente parte dei piccoli comuni, che ottiene quella della motivazione dissolutoria legata alle infiltrazioni mafiose.

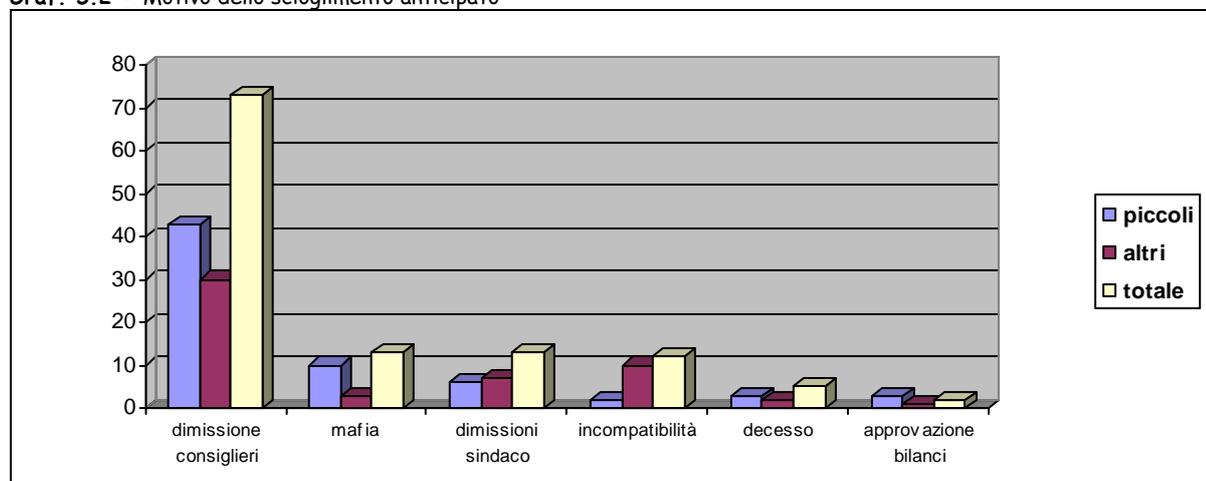
Complessivamente il 62,5% dei casi di infiltrazioni mafiose si sono verificate nei piccoli comuni. Un dato questo che analizzeremo in seguito nel capitolo sicurezza.

Tab. 5.4 - Motivo dello scioglimento anticipato per classi demografiche - 2000-2006. Val.ass.

Classi demografiche	Motivi dello scioglimento						Tot.
	a)	b)	c)	d)	e)	f)	
Comuni fino a 1.000 abitanti	6	2	1	0	0	0	9
da 1.001 a 3.000	25	1	4	1	2	2	35
da 3.001 a 5.000 abitanti	12	7	1	1	1	0	22
da 5.001 a 10.000 abitanti	20	4	1	4	1	0	30
da 10.001 a 15.000 abitanti	6	1	1	3	0	0	11
oltre 15.000 abitanti	4	1	5	3	1	1	15
Totale piccoli comuni	43	10	6	2	3	2	66

Fonte: ns. elaborazione su G.U.

Graf. 5.2 - Motivo dello scioglimento anticipato



Fonte: ns. elaborazione su G.U.

La conflittualità e relativa instabilità del sistema politico-istituzionale calabrese è stata una caratteristica della vita della nostra regione e in generale in quella del paese.

L'accrescimento del tasso di decisionismo attraverso sindaci e "governatori" è stata una risposta alla crisi "permanente" di governabilità e all'inficiamento delle istituzioni rappresentative.

I dati significativi che ci consegna l'analisi del fenomeno sono sostanzialmente tre:

- l'assoluta prevalenza, tra i motivi dello scioglimento, delle dimissioni della maggioranza dei consiglieri, in cui si presume, stante le attuali regole, che una parte decisiva giochino i consiglieri di maggioranza, si presta ad una duplice lettura:
 - a) terminata la fase che vedeva il Sindaco impegnato di più nella parte dell'amministratore-decisore, oggi si chiede al primo cittadino di assumere un ruolo sempre più politico, di garante degli equilibri delle coalizioni, di intermediatore tra le spinte dei vari partiti. Il venir meno di questo ruolo può provocare lo scollamento tra le varie anime della coalizione e le dimissioni della maggioranza dei consiglieri;
 - b) c'è però anche da considerare che l'uninominalità probabilmente fa sentire vincolati i consiglieri, oltre che alla coalizione di appartenenza, anche ai propri elettori, facendo assumere ai consiglieri comunali un atteggiamento di fedeltà prima che alla coalizione e al programma di governo, anche nei confronti dei cittadini; o forse un modo di rivendicare una volontà gestionale affatto sopita o di contestare "l'invasione e la prevaricazione del sindaco".
- c'è anche da chiedersi, però, quali possano essere i problemi che consegnano i piccoli comuni calabresi ad una percentuale di scioglimenti anticipati dieci punti percentuali superiore alla media del Mezzogiorno. In questi Comuni, infatti, le liste di governo nascono soprattutto come liste civiche, sganciate dai partiti tradizionali, in cui la figura del Sindaco dovrebbe assumere un forte ruolo di trascinarsi. Questo dato conferma la tesi di quanti individuano nella politica calabrese una dimensione ancora troppo localistica, strettamente connessa ai problemi minuti del territorio, una conflittualità esasperata, un concetto di "interesse pubblico" ancora non pienamente entrato a far parte del bagaglio culturale della classe di governo locale, la "crisi" cercata e utilizzata come mezzo per superare problemi che invece necessitano di un'azione politica di tipo diverso.

Comuni associati in Enti di secondo livello

Dei 280 Comuni distribuiti nelle 25 Comunità Montane calabresi, i Comuni minori sono la parte preponderante. Circa il 73% delle municipalità al di sotto dei 5.000 abitanti aderisce ad un Ente montano.

Sono soprattutto le comunità fino a 3.000 abitanti (78% e 77%) a gestire il proprio territorio entro la forma associativa in esame.

Tab. 5.5 - Comuni in Comunità Montane per classe demografica

Calabria – nelle 25 Comunità Montane				
Classi demografiche	n. Comuni	pop al 31/12/2006	n° Comunità Montane	% Comuni in Comunità Montane
Comuni fino a 1.000 abitanti	69	49.638	54	78,26
da 1.001 a 3.000 abitanti	181	330.569	139	76,80
da 3.001 a 5.000 abitanti	75	285.204	43	57,33
da 5.001 a 10.000 abitanti	49	333.848	28	57,14
da 10.001 a 15.000 abitanti	16	189.511	6	37,50
oltre 15.000 abitanti	19	809.282	10	52,63
Totale piccoli comuni	325	665.411	236	72,62
Totale	409	1.998.052	280	68,46

Fonte: ns. elaborazione su dati Regione Calabria

Rispetto all'Ente montano, l'Unione di Comuni nella regione Calabria è una forma associativa poco diffusa.

33 dei 36 Comuni che hanno attivato una Unione di Comuni hanno meno di 5.000 abitanti e sono tutte municipalità delle province di Cosenza e Catanzaro.

Sponderemo solo poche parole intorno a tale Ente e solo per sottolineare come esso sia nato con la specifica intenzione di consentire ai Comuni minori d'associarsi volontariamente, al fine di gestire in forma associata di servizi e funzioni entro un ambito territoriale ottimale.

Tab. 5.6 - Comuni in Unione di Comuni per classe demografica

Calabria - nelle 9 Unione di Comuni				
Classi demografiche	n° Comuni	pop al 31/12/06	n° Comuni in Unione di Comuni	% Comuni in Unione di Comuni
Comuni fino a 1.000 abitanti	69	49.638	6	8,70
da 1.001 a 3.000 abitanti	181	330.569	21	11,60
da 3.001 a 5.000 abitanti	75	285.204	6	8,00
da 5.001 a 10.000 abitanti	49	333.848	2	4,08
da 10.001 a 15.000 abitanti	16	189.511	1	6,25
oltre 15.000 abitanti	19	809.282		0,00
Totale piccoli comuni	325	665.411	33	10,15
Totale	409	1.998.052	36	8,80

Fonte: ns. elaborazione su dati Regione Calabria

Vi sono poi i Comuni aderenti agli Enti parco.

Il totale dei piccoli Comuni consegna un dato molto chiaro: il 29% di questi ha il proprio territorio all'interno di uno dei parchi nazionali o regionali della Calabria. È così possibile desumere la ricchezza e la virtù territoriale di molte delle municipalità minori della nostra regione e di conseguenza il loro potenziale turistico.

Tab. 5.7 - Comuni in Parchi Nazionali e regionali

Calabria - 3 parchi nazionali e 1 regionale				
Classi demografiche	n° Comuni	pop al 31/12/2006	n° Comuni in parco	% Comuni in parco
Comuni fino a 1.000 abitanti	69	49.638	17	24,64
da 1.001 a 3.000 abitanti	181	330.569	61	33,70
da 3.001 a 5.000 abitanti	75	285.204	16	21,33
da 5.001 a 10.000 abitanti	49	333.848	14	28,57
da 10.001 a 15.000 abitanti	16	189.511	2	12,50
oltre 15.000 abitanti	19	809.282	5	26,32
Totale piccoli comuni	325	665.411	94	28,92
Totale	409	1.998.052	115	28,12

Fonte: ns. elaborazione su dati Regione Calabria

Genere ed età nel governo locale

Che la politica calabrese abbia un colore poco rosa lo abbiamo più volte messo in evidenza. Già con il precedente studio sulle donne sindaco calabresi avevamo posto l'accento sulla scarsa rappresentatività femminile a capo dei governi locali. Era, quello, uno studio focalizzato esclusivamente sulle prime cittadine.

Con questo approfondimento completiamo il quadro della presenza femminile in tutti i ruoli della politica locale.

Faremo parlare i dati desunti dall'anagrafe degli amministratori locali del Ministero dell'Interno al 16 settembre 2006. Dati che, se ce ne fosse bisogno, confermano la scarsa presenza femminile nella politica locale calabrese.

Nei dati elaborati non sono riportati i Comuni commissariati (10), mentre per altri 10 Comuni la banca dati del Ministero riporta solo l'indicazione della carica di sindaco.

Complessivamente (tab. 3), nei comuni calabresi la presenza femminile tra gli amministratori locali si attesta sul 12% circa con il minimo del 3,50% tra i primi cittadini, che significa appena 14 donne sindaco.

La provincia "meno rosa" è quella di Vibo Valentia (10%), quella con maggiore presenza femminile è Catanzaro.

Si tratta, in ogni caso, di presenze poco oltre il decimale che trovano il loro picco negativo con la carica di sindaco.

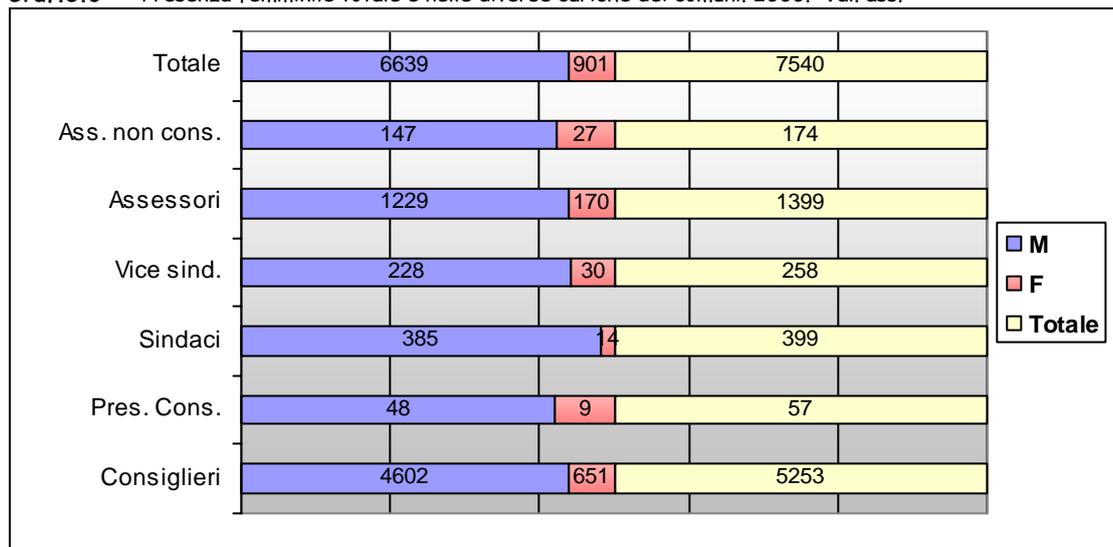
Tab. 5.5 - Presenza femminile nelle diverse cariche dei comuni. Per province e totale. 2006. Val. %

Prov.	Consigliere	Presidente consiglio	Sindaco	Vice sindaco	Assessore	Assessore non consigliere	Tot. cariche
Catanzaro	14,11	22,22	7,69	8,92	11,15	17,64	12,94
Cosenza	13,22	20,00	1,98	9,09	14,00	18,18	12,83
Crotone	12,09	14,28	7,69	5,55	12,96	10,00	11,83
Reggio C.	11,70	14,28	3,15	10,66	11,04	16,66	11,24
Vibo Val.	10,64	/	/	17,02	9,03	11,11	10,06
Calabria	12,39	15,78	3,50	11,62	13,83	15,51	11,94

Fonte: ns. elaborazione su dati Ministero dell'Interno

In dati assoluti, la presenza femminile nei Comuni calabresi, nelle varie cariche, ammonta a meno di mille unità, 901 per l'esattezza.

Graf. 5.3 - Presenza femminile totale e nelle diverse cariche dei comuni. 2006. Val. ass.



Fonte: ns. elaborazione su dati Ministero dell'Interno

Molto interessante risulta la scomposizione della presenza femminile nei comuni per classi demografiche.

E' evidente l'inverso rapporto tra presenza femminile e dimensione dei comuni, una relazione che si interrompe solo nell'ultima classe demografica. Un dato che, tuttavia, non raggiunge nemmeno il 10%.

Tab. 5.6 - Presenza femminile per classi demografiche. 2006. Val %

Classe demografica	% donne nelle varie cariche
fino a 999 abitanti	16,83
da 1.000 a 2.999 abitanti	13,31
da 3.000 a 4.999 abitanti	10,73
da 5.000 a 9.999 abitanti	10,59
da 10.000 a 19.999 abitanti	7,20
Da 20.000 a 49.999 abitanti	6,12
50.000 abitanti e oltre	9,56

Fonte: ns. elaborazione su dati Ministero dell'Interno

E' questo un dato particolarmente significativo perché conferma la tesi che vuole la presenza femminile nei Comuni legata a condizioni locali particolari, favorita dalle spinte civiche che si manifestano nelle piccole comunità più che da una volontà politica incanalata da precise scelte partitiche. Si tratta di comunità in cui il percorso individuale, di impegno sociale o professionale ha un certo peso nella scelta dei candidati e può risultare determinante a prescindere dall'appartenenza politica tradizionale.

Nei Comuni di grosse dimensioni la scelta dei candidati è invece appannaggio delle mediazioni classiche dei partiti, elemento che finisce inevitabilmente per avere conseguenze evidenti sulla presenza delle donne.

Non si può che rimanere sbalorditi per lo scarso peso dato a questa presenza nei comuni medio grandi, testimonianza, da parte delle forze politiche, di una esplicita riserva culturale, ovvero di un timore per possibili conseguenze difficili tuttavia da comprendere.

Un dato altrettanto interessante riguarda l'età degli amministratori locali calabresi.

Capire se nei governi locali riescano ad emergere le nuove generazioni, i giovani, significa avere un primo dato sulla vicinanza dei giovani alla politica, sull'attrattività del governo della cosa pubblica.

Un argomento, questo, posto a base dell'ultimo Congresso regionale di LegAutonomie Calabria. Un tema che non è altro rispetto alle sterili discussioni su come "impedire le fughe dei cervelli", sulla necessità del ricambio politico che può avere, nei governi locali, un punto di eccellenza.

Tab. 5.7 - Classe d'età dei sindaci in carica. 2006*

Classe d'età	%
Meno di 30 anni	0,5
Da 31 a 40 anni	17,83
Da 41 a 50 anni	36,43
Da 51 a 59 anni	32,91
60 anni e oltre	12,31
	100,00

Fonte: ns. elaborazione da Ministero dell'Interno

* esclusi comuni commissariati

L'età media del sindaco calabrese è di 50 anni. Il sindaco in carica più giovane ha 28 anni, il più anziano 80.

Al 2006 solo due sindaci in carica avevano meno di trenta anni (Pianopoli e Isola Capo Rizzuto, 71 quelli fino a 40 anni.

La classe di età maggiormente rappresentata è quella tra 41 e 50 anni.

Così come per la presenza femminile la classe demografica ha una visibile influenza sull'età dei sindaci (tab. 8).

L'esperienza, una consolidato posizione professionale, un rapporto più antico con i partiti politici di riferimento, sono, evidentemente, elementi che mantengono un loro peso nella scelta a Sindaco nei Comuni più grandi.

Tab. 5.8 - Età media sindaci per classe demografica - 2006

Classe demografica	Età media
fino a 999 abitanti	49
da 1.000 a 2.999 abitanti	49
da 3.000 a 4.999 abitanti	50
da 5.000 a 9.999 abitanti	51
da 10.000 a 19.999 abitanti	50
Da 20.000 a 49.999 abitanti	59
50.000 abitanti e oltre	54

Fonte: ns. elaborazione su dati Ministero dell'Interno

Se si considera, invece, l'intero universo degli amministratori comunali (sindaci, assessori e consiglieri) le cose cambiano nel senso che vi è una maggiore incidenza delle prime due classi demografiche mentre rimane la più rappresentata la classe d'età 41 - 50 anni (tab. 9).

Soprattutto nei piccoli comuni è reale la difficoltà di trovare cittadini disponibili ad impegnarsi nel governo della cosa pubblica, problema che è uno dei motivi posti alla base della richiesta dell'abolizione del limite di mandato per i sindaci di questi comuni.

Tuttavia non è da scartare l'ipotesi che l'eliminazione del limite di mandato possa costituire un ulteriore ostacolo allo sviluppo di energie fresche e giovani in contesti contrassegnati dalla preponderante presenza di generazioni anziane.

Donne e giovani, dunque, sono ancora scarsamente rappresentati nelle istituzioni locali calabresi. La regione denota ancora una certa deficienza in fatto di partecipazione delle donne e dei giovani al potere decisionale.

Se il rapporto donne uomini è di 1/8, quello con i giovani amministratori (considerati tali i minori di anni 30) è di 1/11.

Naturalmente le domande che pone la situazione sono tante: si avverte il bisogno di queste nuove presenze? Come mai la politica non si adopera per superare questa condizione di scarsa rappresentanza? Tale presenza è percepita come possibilità per contribuire a rigenerare le istituzioni locali? Si possono attivare politiche per favorire queste partecipazioni?

Soprattutto l'incontro tra giovani e istituzioni può assumere un ruolo determinante per incoraggiare un rinnovato rapporto fiduciario tra governi locali e cittadini. Una politica che non si "rinnova biologicamente" è inevitabilmente destinata alla decadenza.

Non dimentichiamo che sono proprio i giovani i più spietati critici della politica, sintomo di un distacco forte, praticato, di un incontro non avvertito come necessario, di un ambito che non merita di essere nemmeno conosciuto, indagato.

Tutto questo mentre la politica, a sua volta, fa del tema della partecipazione e della definizione delle politiche a loro indirizzate, generalmente un punto programmatico forte. Anche se i dati ci dicono che in Calabria questa valenza valoriale è debole. Più citata che praticata.

Forse sarebbe il caso che il tema della presenza nelle istituzioni di giovani e donne, fosse indicato, al pari di temi più generali quali l'accesso al lavoro, all'educazione, alla salute, all'abitazione, come obiettivo concreto da raggiungere.

CAPITOLO 6.

Piccoli e sicurezza

Nella nostra Regione il problema della sicurezza è fortemente interconnesso e condizionato dalla presenza della grande criminalità organizzata, la 'ndrangheta.

La Calabria inoltre, esprime altre due eccezionali situazioni su questo versante. Situazioni che hanno pesanti effetti sulle risposte che si cerca di dare alla domanda di sicurezza che pure ha assunto, negli ultimi anni, una forte centralità nel governo della cosa pubblica.

La prima straordinaria condizione riguarda il numero degli attentati, delle intimidazioni cui sono sottoposti gli amministratori locali della regione.

La seconda nel costante e storico tentativo della 'ndrangheta di "guidare" direttamente le istituzioni pubbliche attraverso propri "rappresentanti". Un dato leggibile anche nel numero dei consigli comunali sciolti per infiltrazioni mafiose.

In questi anni si sono fatti spazio diverse nuove constatazioni che attengono al problema della sicurezza.

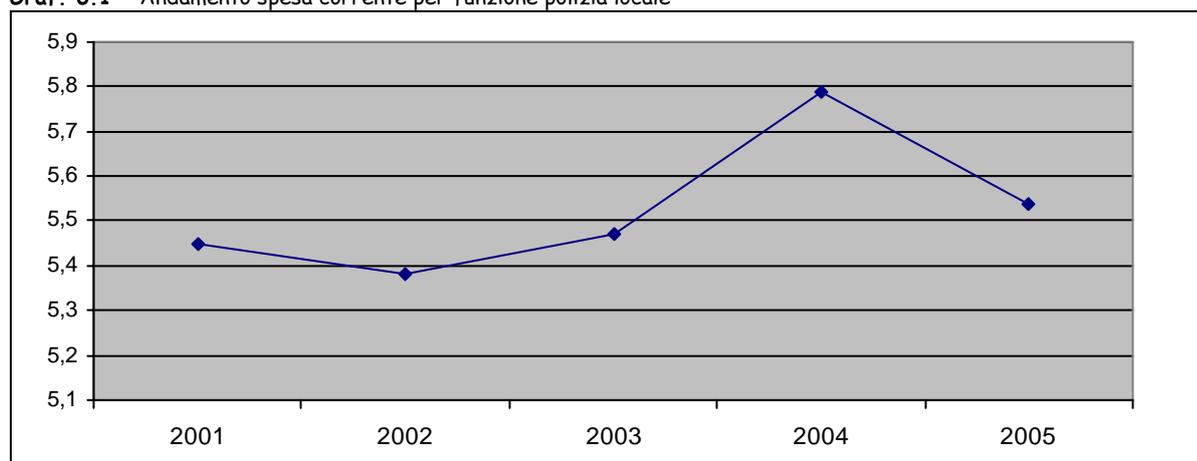
La prima, che la sicurezza è uno degli indicatori fondamentali per misurare la qualità della vita di una comunità. La seconda, quasi una conseguenza del primo assunto, attiene al ruolo che il Comune va assumendo su questo tema.

Mentre in Italia, (consuntivi 2005) la media nazionale della spesa corrente pro capite per la funzione polizia locale ammonta a 48 euro, in Calabria si riduce a 37,24 euro e scende, nei piccoli comuni, a 35,82 euro.

Essa rappresenta, al 2005, il 5,5% del totale della spesa corrente contro una media nazionale leggermente più elevata, del 5,9%.

La spesa corrente, in valore assoluto, è cresciuta dal 2001 dell'11%, mentre il rapporto della spesa corrente per la funzione polizia locale sulla spesa corrente totale è quello del grafico.

Graf. 6.1 – Andamento spesa corrente per funzione polizia locale



Fonte: ns. elaborazione Ministero dell'Interno (bilanci consuntivi 2005)

Si tratta di oscillazioni decimali con una decisa picchiata nell'ultimo consuntivo disponibile.

Già il dato segnala le difficoltà dei comuni calabresi, sul versante finanziario, ad attivare politiche di spesa per la sicurezza.

Ancora più interesse è il dato relativo all'entità numerica degli addetti alla polizia locale e amministrativa.

Tale dato rappresenta il primo indicatore sull'andamento dell'intero sistema della polizie locali nella nostra regione.

Il totale degli addetti rilevati è di 2.031 unità, un rapporto di 1 addetto ogni 1.010 abitanti (vd. tab. 1).

Considerato che la legge regionale n. 24/90 (Norme sull'ordinamento della Polizia Municipale) prevede all'art. 7 una dotazione organica, di norma, di un addetto ogni 700 abitanti, risulta evidente che la dotazione del personale risulta insufficiente.

Tab. 6.1 - Addetti polizia locale per classi demografiche. Val. ass. e %

Classi demografiche	n. add. tot.	%	ab./add.	n. addetti ottimale l.r. n. 24/90
Comuni fino a 1.000 abitanti	73	3,59	675	70 (+3,6)
da 1.001 a 3.000	330	16,25	997	470 (-42,5)
da 3.0001 a 5.000	238	11,72	1.206	410 (-72,3)
da 5.001 a 10.000	323	15,90	1.050	485 (-50,1)
da 10.000 a 15.000 abitanti	191	9,40	993	271 (- 41,8)
Oltre 15.000 abitanti	876	43,13	925	1.157 (-32,1)
Totale piccoli comuni	641	31,56	1.038	951 (-48,3)
Totale Calabria	2.031	100	986	2.863 (-41,0)

Fonte: ns. elaborazione Ministero dell'Interno (Bilanci consuntivi 2005)

Considerando il numero teorico di addetti, la classe demografica più penalizzata è quella da 3.001 a 5.000 abitanti, mentre il totale dei piccoli comuni ha un deficit teorico di addetti di quasi il 50%, superiore al deficit medio regionale.

Un altro importante indicatore è il numero di strutture di polizia municipale, e per strutture sono da intendersi i corpi di polizia municipale presenti in Regione.

La legge quadro sull'ordinamento della Polizia Municipale (n. 65/85) prevede all'art. 7 che possono istituire il Corpo di polizia municipale i Comuni nei quali il servizio sia espletato da almeno sette addetti.

Dai dati in nostro possesso (vd. tab. n. 3) risultano che sono solo 58 i comuni calabresi (pari al 14,2%) dotati di almeno sette unità, in grado, cioè di istituire un corpo.

Complessivamente questi comuni possono contare su 1.217 addetti, pari al 62,6% del totale, con un rapporto addetti per abitanti di 911.

Ancora inferiore sono i Comuni in grado di poter contare su una dotazione di almeno 30 operatori, dotazione che rappresenta, secondo gli studi più approfonditi, la condizione minima atta a garantire una adeguata continuità temporale, annuale e giornaliera del servizio. Questi Comuni sono appena 9.

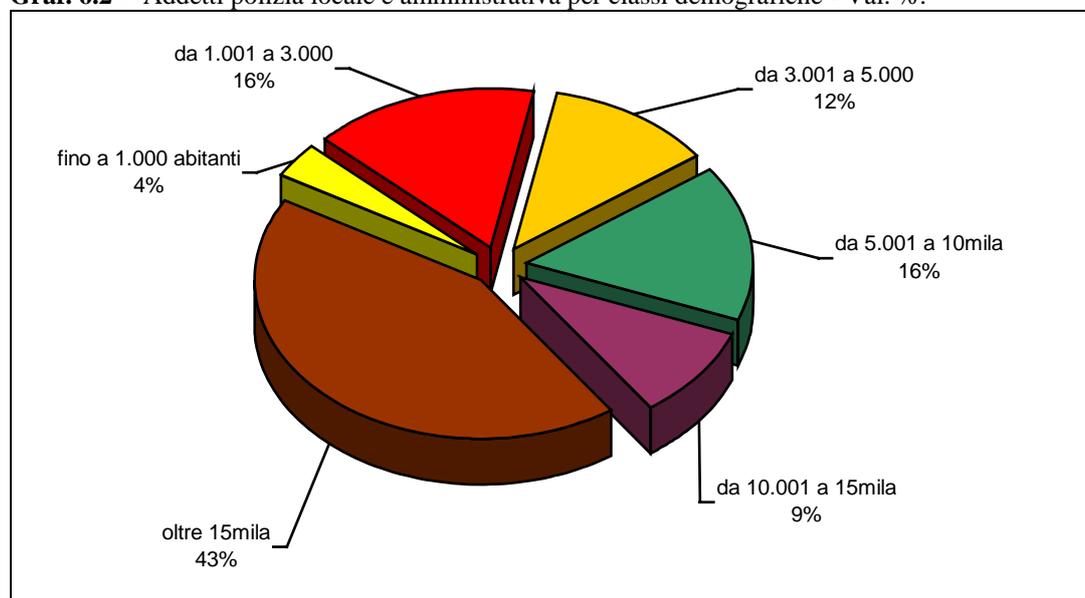
Tab. 6.2 - Addetti polizia locale per comuni

n. comuni	%	n. addetti
23	5.6	0
109	26.6	1
110	26.9	2
52	12.7	3
27	6.6	4
51	12.5	da 5 a 9
26	6.3	da 10 a 20
11	2.7	oltre 20
58	14.2	7 e più

Fonte: ns. elaborazione Ministero dell'Interno (Bilanci consuntivi 2005)

D'altro lato abbiamo il 71,8% dei comuni calabresi che può disporre fino ad un massimo di tre addetti, un dato che conferma le difficoltà connesse alla possibile organizzazione del servizio.

Graf. 6.2 - Addetti polizia locale e amministrativa per classi demografiche - Val. %.



Fonte: ns. elaborazione Ministero dell'Interno (Bilanci consuntivi 2005)

Altre strutture fondamentali addette al presidio della sicurezza sono le caserme dei carabinieri. La loro distribuzione sul territorio comunale è quella indicata nella tabella seguente.

In questo caso, naturalmente, occorre tenere presente più che il dato demografico quello orografico. La presenza di stazioni fisse dell'arma dei carabinieri sarebbe maggiormente concentrata, per 10mila abitanti, nei piccoli comuni.

In realtà la localizzazione tiene conto di altri fattori, se si pensa, ad esempio, che 9 degli 11 presidi presenti nei comuni fino a 1.000 abitanti sono concentrate nella provincia di Reggio Calabria e solo 1 nella provincia di Cosenza.

Tab. 6.3 - Stazioni arma dei carabinieri

Calabria			
Classi demografiche	Pop. al 31/12/2006	Presidi carabinieri	x 10mila abit.
Comuni fino a 1.000 abitanti	49.638	11	2,22
da 1.001 a 3.000	330.569	100	3,03
da 3.001 a 5.000 abitanti	285.204	68	2,38
da 5.001 a 10.000 abitanti	333.848	58	1,74
da 10.001 a 15.000 abitanti	189.511	19	1,00
oltre 15.001 abitanti	809.282	63	0,78
Totale piccoli comuni	665.411	179	2,69
Totale	1.998.052	319	1,60

Fonte:

La sicurezza degli amministratori

Si tratta di un dato che LegAutonomie monitora da tempo, con tutte le difficoltà legate alle fonti.

Dal 2000 al 2006 sono stati registrati 497 episodi intimidatori a danno di amministratori distribuiti su tutto il territorio regionale e con una forte rapporto con le classi demografiche

Se depuriamo il dato degli atti intimidatori delle casistiche che non appartengono "strictu sensu" agli enti locali, abbiamo un dato complessivo, nel periodo considerato, di 437 atti, così suddiviso nelle varie classi demografiche.

Tab. 6.4 - Comuni nei quali si sono verificati atti di intimidazione per classi demografiche - 00-06

Classi demografiche	% episodi	valori assoluti	% comuni su totale regione
Comuni fino a 1.000 abitanti	4,6	20	7,1
da 1.001 a 3.000	29,5	129	36,3
da 3.001 a 5.000 abitanti	14,6	64	19,6
da 5.001 a 10.000 abitanti	15,3	67	17,3
da 10.001 a 15.000 abitanti	13,5	59	9,0
oltre 15.000 abitanti	22,4	98	10,1
Totale piccoli	52,9	213	63,1
Totale Calabria	100	437	100

Fonte: ns. elaborazione su dati quotidiani regionali

Quasi il 53% dei casi si registra in piccoli comuni con un numero di comuni interessati pari al 63% del totale.

La classe demografica più colpita, con quasi il 30% dei casi, è quella tra 1.001 e 3.000 abitanti.

Il numero dei Comuni che nei sette anni considerati sono stati interessati dal fenomeno sono infatti ben 168, un dato che supera il 40% di tutte le municipalità regionali.

Inoltre se consideriamo il dato degli episodi che hanno visto protagonisti i Sindaci, ben il 61% degli episodi (70 in dato assoluto) si è verificato in un piccolo comune.

Anche il numero dei consigli comunali disciolti per infiltrazione mafiosa dal 1991 al 2006 è emblematico.

Di particolare importanza è la demografia.

I piccoli comuni sono stati quelli più interessati dal fenomeno, complessivamente quasi il 66% con la frequenza più alta che si concentra nella classe tra 1.001 e 3.000 abitanti.

Tutte le tre classi rientranti nella definizione di "piccoli" fanno registrare un numero di scioglimento più elevato delle altre.

Tab. 6.5 - Comuni sciolti per mafia per classi demografiche.

Classi demografiche	n.	%
Comuni fino a 1.000 abitanti	5	14,3
da 1.001 a 3.000	8	22,8
da 3.001 a 5.000	10	28,6
da 5.001 a 10.000	4	11,4
da 10.001 a 15.000	4	11,4
Oltre 15.000 abitanti	4	11,4
Totale piccoli	23	65,7
Totale	35	100

Sembrirebbe, quindi, che ai temi della sicurezza siano più sensibili i piccoli piuttosto che i comuni con maggiore popolazione.

Ciò non deve sorprendere.

Con riferimento agli atti intimidatori è evidente che, dopo l'elezione diretta, la figura del Sindaco ha concentrato su di sé le attese dei cittadini ma anche la visibilità del potere decisionale. Si tratta di una concezione che risulta particolarmente esaltata nei piccoli centri.

er quanto concerne gli scioglimenti per infiltrazioni mafiose la lettura è duplice. Da un lato è indubbio che ci troviamo di fronte ad enti con minori possibilità di esercitare i controlli interni e con maggiori possibilità di compromissione tra sfera burocratica e criminalità, riscontrabile nella maggioranza dei decreti di dissoluzione degli organi comunali.

Dall'altro la distinzione delle funzioni nei piccoli Comuni è da sempre un annoso problema. Affrontato finanche con una deroga (art. 53, comma 23, finanziaria 2001 e s. m. ed i.) che permette al Sindaco - nei Comuni con meno di 5mila abitanti - di attribuire gli incarichi di responsabilità e le connesse funzioni gestionali ai componenti della Giunta in deroga al principio generale di distinzione tra politica e gestione, condizionandolo alla dimostrazione dei risparmi conseguibili.

Una deroga che sempre più diviene metodo ordinario di organizzazione dei piccoli enti, utilizzabile anche qualora vi sia in organico un dipendente apicale che, a torto o a ragione, non raccoglie la fiducia del sindaco.

Le esigenze di contenimento della spesa travolgono il principio di distinzione delle funzioni: si rischia così, nei Comuni più piccoli, di tornare sempre più spesso alla precedente situazione, non di rado viziata sotto il duplice profilo della funzionalità e della trasparenza.

In ogni caso, occorre considerare che nei piccoli comuni, la figura del "dirigente" è poco presente, quasi sempre sostituita con le possibilità della norma di accentrare in capo alle posizioni organizzative (PO) le funzioni di responsabilità gestionale.

Non bisogna cadere nell'errore di pensare che solo le grandi opere pubbliche, i grandi appalti, possano essere oggetto di interesse criminale. Anche le piccole opere di manutenzione, gli appalti di modesta entità economica sono funzionali non tanto e non solo al lucro, bensì alla necessità di marcare sempre più strettamente una presenza.

Piccole e grandi occupazioni, dalle grandi opere pubbliche all'appalto della strada vicinale abbisognano di un controllo ferreo di tutti i centri decisionali politico-amministrativi.

Anche così si può spiegare la circostanza che questo tema riguardi soprattutto i piccoli Comuni in alcuni dei quali gli episodi intimidatori si ripetono con cadenza impressionante, così come le possibilità di scioglimento.

CAPITOLO 7.

La normativa calabrese per i piccoli comuni

Con la legge regionale 24 Novembre 2006, n. 15 - Promozione dell'esercizio associato di funzioni e servizi ai Comuni - anche in Calabria si è aperta formalmente una nuova stagione volte alla promozione dell'associazionismo sovracomunale.

E' bene tuttavia precisare che siamo ancora ben lontani dall'aver costruito un sistema operativo che, come vedremo deve ancora superare difficoltà, confusioni e diffidenze verso l'associazionismo.

La l.r. n. 15/06 vede la luce a distanza di quattro anni da un'altra legge regionale, la n. 34/02 (Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali) la quale, all'art. 4, in attuazione, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, dettava una precisa tempistica per favorire l'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni.

Veniva previsto, infatti, che, al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni di minore dimensione demografica, venissero determinate, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge, con deliberazione del Consiglio regionale su proposta della Giunta, i livelli ottimali di esercizio delle funzioni.

Tali livelli ottimali di esercizio di una o più funzioni omogenee andavano individuati secondo indici di riferimento demografico, territoriale ed organizzativo.

Lo stesso atto che individuava i livelli ottimali doveva definire gli incentivi per promuovere l'esercizio associato delle funzioni e fissarne principi e criteri direttivi, in conformità a quanto stabilito dal capo V del titolo II del TUEL n. 267/00.

I Comuni interessati e d'intesa tra loro, in coerenza e in armonia con le disposizioni regionali, individuavano gli strumenti, le forme e le metodologie per attuare l'esercizio associato delle funzioni conferite e ne davano comunicazione alla Giunta regionale, entro sessanta giorni dalla deliberazione del Consiglio regionale.

In realtà a distanza di quattro anni dalla l.r. n. 34/02 quegli adempimenti previsti non hanno avuto seguito e la legge regionale n. 15/06 ha visto la luce avulsa da quel processo così minuziosamente indicato.

La legge regionale 24 novembre 2006, n. 15

La legge ha come oggetto (art. 1) quello di promuovere il coordinamento e l'esercizio associato dei servizi e delle funzioni dei Comuni, mediante il sostegno e lo sviluppo di forme stabili di cooperazione intercomunale.

Le finalità (art. 2) sono quelle di valorizzare ed incentivare la costituzione di gestioni associate tra Comuni al fine di assicurare l'effettivo e più efficiente servizio delle funzioni e dei servizi loro spettanti, mediante l'individuazione concertata di ambiti territoriali adeguati e modalità ottimali di esercizio associato.

A tal fine la legge disciplina:

- a) le modalità di adozione di programmi di riordino territoriale e l'erogazione di incentivi finanziari;
- b) il sostegno tecnico e amministrativo della regione alla progettazione e al funzionamento di forme associate.

In realtà, già nel contesto delle finalità, va segnalata una completa rivisitazione rispetto al percorso previsto, sullo stesso argomento nella l.r. n. 34/02 (Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali).

La procedura sopra indicata e mai attuata, si trova ad essere completamente rivisitata nel Capo IV della l.r. n. 15/06 che, peraltro, prevede l'abrogazione innominata di tutte le disposizioni della legge regionale n. 34/02, o di altre leggi regionali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, che risultino in contrasto con le modifiche generali ora apportate.

L'art. 15 della l.r. n. 15/06 prevede, adesso, che la Regione adotti un programma regionale di riordino territoriale, sulla base di programmi provinciali, nel quale sono definiti gli ambiti territoriali ottimali.

Tranne che per i Comuni capoluogo e per i Comuni con popolazione superiore a 30mila abitanti, i livelli ottimali di esercizio delle funzioni e dei servizi sono assicurati, ai sensi legge n. 15, dalle unioni di Comuni, dai comprensori comunali, dalle associazioni fra Comuni, dalle Comunità montane, per i Comuni in essa compresi e dai consorzi fra Enti locali.

Costituisce condizione essenziale per l'accesso agli incentivi di cui alla legge, il raggiungimento delle forme associate interessate della soglia minima di almeno 10mila abitanti, secondo i dati Istat dell'ultimo censimento della popolazione, ovvero di una soglia minore, risultante dall'unione di almeno cinque Comuni, salvo il caso in cui i Comuni presentino particolari affinità territoriali, linguistiche e culturali.

Il Programma provinciale di riordino territoriale (art. 17) avviene sulla base della presentazione degli stessi Comuni, entro 120 giorni, alla Giunta provinciale delle proposte di individuazione degli ambiti territoriali e dei livelli ottimali di esercizio di funzioni e servizi.

Il Consiglio provinciale, considerate le richieste pervenute dai Comuni, sentiti tutti gli enti interessati, redige, su proposta della Giunta, il Programma provinciale di riordino territoriale e lo trasmette alla Giunta regionale.

Scaduti i termini previsti e in assenza, da parte dei Comuni, delle indicazioni richieste, la Giunta provinciale concorda una proroga di 30 giorni ai Comuni, trascorsa inutilmente la quale provvede egualmente alla redazione del Programma provinciale di riordino territoriale.

Sulla base del programma provinciale, sottoposto a parere della Conferenza Regione - Autonomie locali, il Consiglio regionale approva il Programma regionale di riordino territoriale che :

- a) effettua la ricognizione degli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio associato di funzioni comunali;
- b) individua le fusioni e le altre forme associative già esistenti sul territorio regionale;
- c) specifica i criteri per la concessione degli incentivi finanziari a sostegno delle forme associative.

Quando il livello ottimale coincide con il territorio di una Comunità montana l'esercizio associato di funzioni e servizi previsto per detto livello avviene esclusivamente attraverso la Comunità medesima.

All'interno della legge è possibile segnalare molti aspetti critici, sia di tipo normativo che di tipo organizzativo.

Tra i primi si segnala il contenuto dell'art. 8 che norma le Comunità Montane.

Il comma 2° prevede che *"salvo le diverse indicazioni contenute nel presente testo di legge, si conserva la legge regionale 19 marzo 1999 n. 4, di disciplina dell'ordinamento delle Comunità montane e disposizioni a favore della montagna."*

Questo comma introduce un elemento conflittuale in ordine a un reintrodotta elemento di incompatibilità tra amministratore comunale e amministratore di comunità montana.

Accade, infatti:

- che la Regione ha definito l'ordinamento delle Comunità Montane con la legge regionale n. 4/99. In tale legge, l'art. 22 definiva come incompatibile "la carica di Presidente o di componente della Giunta della Comunità Montana con la carica di Sindaco o di assessore comunale, nonché con quella di presidente o di assessore provinciale";
- successivamente il comma 2, dell'art. 27 del Tuel D.Lgs. n. 267/00, stabiliva che "il Presidente può cumulare la carica con quella di sindaco di uno dei comuni della comunità";
- più recentemente, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 244/05, ha stabilito come competenza legislativa residuale delle regioni la disciplina delle Comunità Montane

Sembrerebbe, quindi, che attraverso la l.r. n. 15/06, operando la viviscenza della l.r. n. 4/99, si reintroduca non solo un principio di incompatibilità ma anche una diversa composizione degli organi rappresentativi delle Comunità Montane rispetto al Tuel.

Aspetti critici di tipo organizzativo è possibile rintracciarli nell'art. 6 (Comprensori comunali) una modalità associativa non prevista nel testo unico degli enti locali.

Ci troviamo di fronte ad una forma associativa originale che, va detto, è stata sperimentata in alcune regioni ma che, generalmente, non ha centrato lo scopo per il quale è nato trattandosi di un nuovo ente intermedio. Si tratta, infatti, di una istituzione in voga negli anni Settanta che non ha assolutamente dato una buona prova, tanto che le Regioni che li avevano previsti hanno provveduto, con molta sollecitudine, alla loro soppressione. Oggi, gli unici comprensori di cui c'è traccia nella normativa che ha una qualche attinenza con gli enti locali, sono i "comprensori di riferimento dei bacini idrografici" (D.Lgs. n. 112).

I comprensori hanno successivamente ceduto il passo ai circondari previsti nell'art. 129 della Costituzione che prevedeva che "le circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari...", articolo abrogato dall'art. 9 della legge costituzionale 8 marzo 2001.

L'art. 6, quindi, conserva una notevole genericità organizzativa rispetto alle altre forme associative.

Una volta intrapresa la strada verso la gestione associata, la Regione incentiva tale percorso attraverso contributi economici differenziati non solo in base allo stato di avanzamento della nuova forma associativa (grazie alla previsione di un contributo di avviamento e di un contributo annuale, da attribuire alle forme associative già insediate) ma, soprattutto, in base alle specifiche caratteristiche degli enti locali: tenendo conto cioè del numero dei comuni coinvolti, del numero dei servizi esercitati e della loro rilevanza e tipologia, della densità demografica dei comuni compresi nella forma associativa. Naturalmente è rilevante anche la tipologia della forma associativa prescelta poiché maggiore è il livello di integrazione istituzionale che essa comporta (comunità montane, unioni, circondari).

In definitiva, anche la l.r. n. 15/06 contiene una caratteristica tipica della legislazione regionale di settore che è quella della "incompletezza normativa" essendo legata la sua attuazione a successivi adempimenti e approfondimenti normativi di cui ancora non vi è traccia.

La legge, inoltre, non stanziava fondi, demandando gli oneri finanziari ad un apposito capitolo nel bilancio di previsione (art. 22).

La l.r. n. 15/06 compie, in ogni caso, un passo importante verso la predisposizione di un programma di riordino territoriale, che fissi in maniera più stabile i livelli di organizzazione sovracomunale in Calabria. E' opinione ormai consolidata che l'associazionismo rappresenta un valido antidoto al continuo processo di "impoverimento" dei comuni, in special modo di quelli di più piccole dimensioni demografiche. L'impoverimento si caratterizza, prima di tutto, da un punto di vista economico, date le difficoltà dei comuni ad affrontare le spese di gestione dei servizi locali e di fronte alle crescenti esigenze della popolazione in special modo quando le condizioni morfologiche e climatiche non sono particolarmente favorevoli.

Le risorse dei piccoli comuni sono spesso insufficienti a garantire dotazioni organiche adeguate e livelli di specializzazioni che consentono loro di stare al passo con i tempi come livelli di governo più vicini ai cittadini.

L'associazionismo sovracomunale è una risposta anche ad un'altra forma di impoverimento, questa volta non economico ma culturale e sociale, dovuto alla progressiva perdita di identità dei piccoli centri in seguito allo spopolamento e al progressivo invecchiamento della popolazione.

In definitiva, il superamento della frammentazione dei comuni in piccole aree verso l'organizzazione in ambiti territoriali più vasti appare la soluzione più adatta per garantire migliori servizi alla popolazione. Essa consente inoltre di allargare il bacino di utenza portando ad un superamento della soglia minima di domanda che in molti casi è la causa della mancata attivazione di servizi da parte dei piccoli comuni.