



legautonomie
associazione autonomie locali

CALABRIA



**Rapporto sullo stato delle
Autonomie locali calabresi 2007**

Con il documento di Torre di Ruggiero sui piccoli comuni

febbraio 2008

Presentazione

Conoscere per cambiare

Sono oramai numerosi gli studi, i rapporti che, anche con cadenza annuale, offrono un quadro aggiornato e puntuale sul sistema delle autonomie locali italiani.

Sembra essersi svegliata la consapevolezza del peso sempre crescente dei governi locali all'interno della Pubblica Amministrazione e del ruolo decisivo, se non preminente, dei livelli di governo decentrati per il benessere delle comunità.

Tuttavia questa mole di dati non sempre si dettagliano sul livello regionale e anche quando ciò avviene raramente nella nostra regione riscuotono interesse ed attenzione. Eppure i Comuni svolgono un ruolo fondamentale nel trasformare le scelte di politica economica in atti amministrativi che raggiungono i cittadini.

E' proprio questo ruolo di conoscenza che si è assunta la nostra Associazione, con l'obiettivo di offrire elementi sempre attuali per valutare l'impatto degli enti locali sullo sviluppo locale e, allo stesso tempo, offrire proposte per migliorare la complessiva governance istituzionale regionale. L'obiettivo è il commento, non solo dei dati, ma anche degli elementi di contesto che forniscono il panorama dei risultati concreti dell'attività svolta dai singoli Comuni.

Lo abbiamo fatto recentemente con il rapporto sui piccoli comuni calabresi, continuiamo con l'annuale rapporto sullo stato delle autonomie calabresi con il quale intendiamo fornire un quadro il più possibile dettagliato dell'azione dei Comuni sul territorio, confrontandone le scelte fatte con gli esiti conseguiti in termini di sviluppo locale.

Quest'anno il nostro Rapporto, oltre al consueto panorama sulla finanza locale, sulla base del recente studio di Unioncamere, affronta un tema che consideriamo fondamentale per lo sviluppo economico regionale: quello delle società di gestione dei servizi pubblici locali.

Su questa tema occorre avviare una discussione regionale sul riordino dei servizi pubblici locali con l'obiettivo di individuare le necessarie politiche industriali per dare efficienza ad un settore che può rivelarsi particolarmente proficuo anche sul terreno occupazionale.

Ciò che rileva dal Rapporto conferma quanto già emerso nello studio sui piccoli comuni: la posizione relativa dei Comuni calabresi non sembra ancora rispecchiare né il ruolo effettivo che le Amministrazioni comunali hanno nel garantire beni e servizi cruciali per lo sviluppo del territorio, né il peso assunto dal punto di vista costituzionale dopo la riforma del Titolo V.

Le divergenze dei comuni calabresi con il resto dell'Italia appaiono evidenti in tutti le analisi recenti. Se da un lato è chiara l'esistenza di nessi di causalità tra scelte del Comune e sviluppo del territorio, dall'altro la sussistenza di condizioni iniziali di sviluppo marcatamente disomogenee lungo il territorio, non

garantisce la possibilità di convergenza dei territori su uno sviluppo uniforme, o quantomeno non così differenziato.

Sono 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 e l'esistenza di una relazione positiva tra leva fiscale e reddito pro-capite;*
- *la relazione che intercorre tra autonomia tributaria, corretta amministrazione (qualità del bilancio) e sviluppo del territorio;*
- *un sistema di servizi pubblici locali frammentato e microscopico;*
- *un welfare locale asfittico e inconsistente data la dimensione media dei comuni e la loro impossibilità di finalizzare spesa verso tale settore;*
- *l'isolamento territoriale;*
- *il tema della sicurezza.*

In questa situazione, la conclusione prematura della legislatura parlamentare ci preoccupa perché mette in discussione, o nella migliore delle ipotesi ritarda, l'attuazione di alcuni importanti provvedimenti che riguardano il nuovo codice delle autonomie, le iniziative a favore dei piccoli comuni, il nuovo quadro del federalismo fiscale e quello del mercato dei servizi pubblici locali.

Anche per questo motivo si avverte ancora più impellente l'esigenza di colmare l'assenza di politiche di coordinamento regionali che orientino l'attività degli enti locali calabresi.

Una deficienza che il documento di Torre di Ruggiero vuole aiutare a colmare.

Antonio Acri

La finanza locale

I trasferimenti erariali

Abbiamo già avuto modo di sottolineare ripetutamente nei nostri precedenti rapporti come l'andamento dei trasferimenti erariali verso i Comuni calabresi sia in costante diminuzione negli ultimi anni.

Tra il 2005 e il 2007 la diminuzione percentuale dei trasferimenti erariali è stata del - 3,2%. Tale diminuzione, che ammonta in valori assoluti a oltre 18 milioni di euro, è stata più accentuata nei trasferimenti in conto capitale (- 16,8%) che nei trasferimenti correnti (-1,6%).

Graf. 1 - Andamento trasferimenti erariali ai Comuni calabresi. In migliaia di euro. 2001-2007

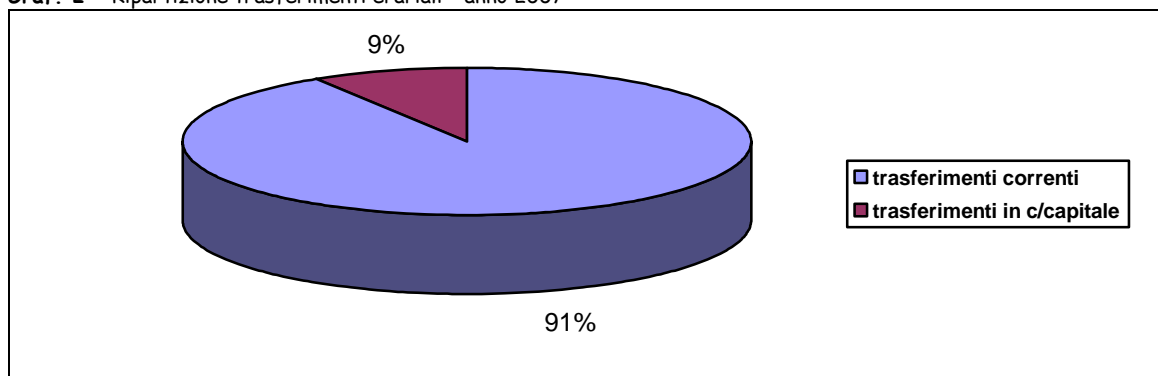


Fonte: ns. elaborazione Ministero dell'Interno

Ciò ha significato che il valore pro capite totale dei trasferimenti erariali è passato da 290 € pro capite del 2005 a 281 € del 2007.

A loro volta il valore pro capite dei trasferimenti in conto corrente è passato da 260 € a 256 € mentre quello in conto capitale è passato da 30 € a 25 €.

Graf. 2 - Ripartizione trasferimenti erariali - anno 2007



Fonte: ns. elaborazione Ministero dell'Interno

Il totale dei trasferimenti erariali nel 2007 è stato composto per il 91% da trasferimenti correnti e per il 9% da trasferimenti in conto capitale.

Il dato va segnalato ed evidenziato come indicatore di un disarmonico rapporto tra la elevatezza dei bisogni e la limitatezza delle risorse disponibili, il quale risulta tanto più significativo in relazione all'incidenza crescente che le spese in conto capitale sostenute dal sistema delle autonomie presentano, e presenteranno in prospettiva, sul totale delle spese per investimenti.

In un contesto di pressioni sul bilancio, il comparto di spesa che più deve sopportare l'onere della correzione è quella discrezionale e al contempo rigida, ovvero la spesa per investimenti.

L'ICI

Trattandosi dell'imposta più importante per i Comuni, l'analisi dell'ICI risulta particolarmente significativa per comprendere le scelte operate dai Comuni in campo fiscale, in modo da verificare quali sono i Comuni che hanno attivato la leva fiscale.

Fino al 2007 l'aliquota ordinaria poteva essere fissata in misura non inferiore al 4‰ né superiore al 7‰. Il Comune tuttavia poteva deliberare l'applicazione di aliquote anche inferiori al limite legislativo del 4‰ ma solo relativamente a determinate fattispecie.

Tab. 1 - Aliquota ordinaria ICI per comuni

Aliquota ordinaria (‰/oo)	n. Comuni		
	2005	2006	2007
*	//	1	1
4	31	29	26
4 - 5	2	2	2
5	61	61	66
5 - 6	31	34	29
6	157	151	143
6 - 7	30	32	33
7	97	99	109
	409	409	409

Fonte: IFEL

* comuni per i quali non è possibile attribuire una sola aliquota

Dalla tabella 1 si nota che tra 2005 e 2007 vi è stato un leggero aumento del numero dei Comuni che hanno portato al massimo l'aliquota ordinaria, passati da 376 del 2005 a 380 del 2007.

Ad esso non ha però corrisposto una parallela diminuzione dell'aliquota dell'abitazione principale (tabella 2) anche se la scelta di privilegiare i possessori della prima casa è evidente.

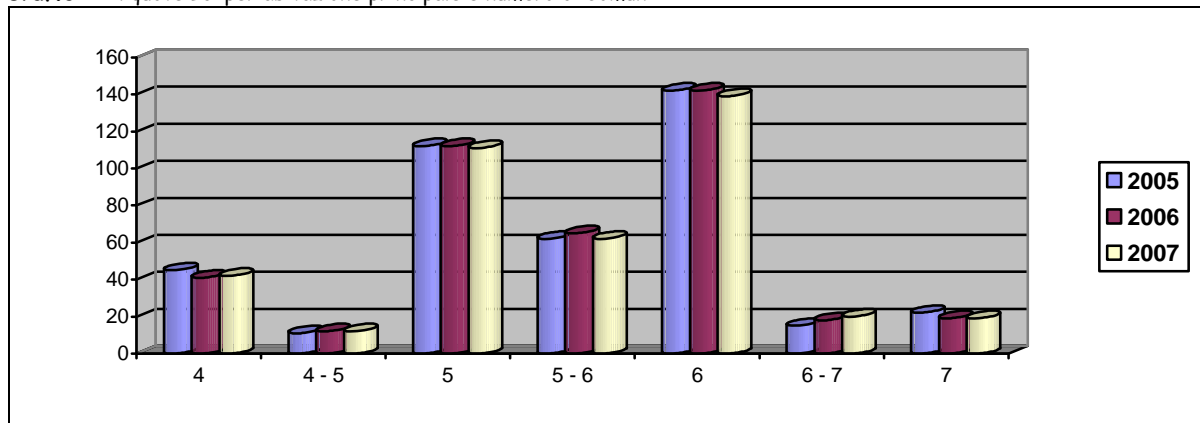
In valori numerici, si nota infatti una sostanziale identità sia come numero di Comuni che come popolazione, che nel 2007 rispetto all'anno 2006 hanno fissato l'aliquota dell'abitazione principale dal 5‰ fino al 7‰, così come rimane sostanzialmente statico il numero di Comuni che hanno applicato l'aliquota del 4‰, cioè il minimo consentito per legge.

Tab. 2 - Aliquota ICI abitazione principale per comuni

Aliquota abitazione principale (‰/oo)	n. Comuni			n. abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
4	45	41	42	117.334	104.537	110.512
4 - 5	11	12	16	260.484	261.394	276.090
5	112	112	111	450.641	458.902	558.302
5 - 6	62	65	62	465.598	477.586	347.126
6	142	142	139	590.164	572.565	576.304
6 - 7	15	18	20	44.434	75.228	81.878
7	22	19	19	75.760	54.203	54.203

Fonte: IFEL

Graf. 3 - Aliquote Ici per abitazione principale e numero di Comuni



Fonte: ns. elaborazione da IFEL

Solo il 10,2% dei comuni calabresi ha infatti applicato nel 2007 l'aliquota minima per l'abitazione principale, contro punte del 70% in Valle d'Aosta, 65% in Trentino.

Il valore più elevato si addensa nell'aliquota del 6‰ (34% dei Comuni calabresi) ed il 78% dei comuni calabresi applica la detrazione base.

L'aliquota media dell'abitazione principale in Calabria è del 5,37‰, diminuita dello 0,74% rispetto al 2005. Ma solo Emilia Romagna, Toscana e Campania fanno registrare una aliquota media più elevata.

E' pertanto possibile rintracciare una relazione tra utilizzo dell'ICI dei Comuni calabresi e la sostanziale indisponibilità di ulteriori fonti di finanziamento che non hanno consentito, finora, un abbattimento delle aliquote dell'imposta anche a causa del valore catastale degli immobili.

Tab. 3 - Aliquota ICI media abitazione principale per Regioni - Var. %

Regione	Aliquota media abitazione principale			
	2005	2006	2007	Var% 05-07
ABRUZZO	5,07	5,07	4,90	-3,35
BASILICATA	5,16	5,12	5,13	-0,58
CALABRIA	5,41	5,41	5,37	-0,74
CAMPANIA	5,42	5,43	5,38	-0,74
EMILIA ROMAGNA	5,50	5,53	5,48	-0,36
FRIULI VENEZIA GIULIA	4,75	4,76	4,63	-2,53
LAZIO	5,05	5,03	4,86	-3,76
LIGURIA	5,28	5,36	5,34	1,14
LOMBARDIA	5,06	5,06	4,92	-2,77
MARCHE	4,98	5,08	5,03	1,00
MOLISE	5,29	5,32	5,29	0,00
PIEMONTE	5,32	5,31	5,28	-0,75
PUGLIA	4,90	4,88	4,80	-2,04
SARDEGNA	4,52	4,51	4,48	-0,88
SICILIA	4,84	4,88	4,86	0,41
TOSCANA	5,42	5,45	5,41	-0,18
TRENTINO ALTO ADIGE	4,12	4,19	4,17	1,21
UMBRIA	5,34	5,35	5,32	-0,37
VALLE D'AOSTA	4,08	4,10	4,12	0,98
VENETO	4,89	4,89	4,82	-1,43
ITALIA	5,11	5,12	5,04	-1,37

Fonte: ns. elaborazione da IFEL

L'addizionale comunale all'Irpef

Il D. Lgs. n. 360/98 ha istituito, a decorrere dal 1 gennaio 1999, l'addizionale comunale all'IRPEF, attribuendo all'Ente locale una capacità impositiva di tipo personale che colpisce l'insieme dei redditi del contribuente, avuto riguardo alle sue condizioni soggettive. L'addizionale è applicata al reddito imponibile determinato ai fini Irpef.

La Finanziaria 2007 ha consentito di nuovo ai Comuni di modificare il tributo che la Legge Finanziaria 2003 aveva provveduto a sospendere in attesa di un accordo in sede di Conferenza Unificata sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale. Erano quindi stati bloccati gli eventuali aumenti deliberati successivamente al 29 settembre 2002, fino al 31 dicembre 2006 (termine previsto dalla finanziaria 2005), ad eccezione di quegli Enti che alla data del 1 gennaio 2005 non si erano avvalsi della facoltà di aumentarla; e, comunque, anche per questi l'aumento doveva essere limitato entro la misura complessiva dello 0,1%.

Verifichiamo le variazioni subite dall'addizionale comunale all'Irpef nel corso dell'anno 2007, fermo restando che fino al 31 dicembre 2006 vigeva il blocco del suddetto tributo, come sopra accennato.

Tab. 4 - Addizionale Irpef per Comuni

Provincia	n. comuni	Applicano addizionale 2006	Incidenza % 2006	Aliquota media 2006	Applicano addizionale 2007	Incidenza % 2007	Aliquota media 2007
Catanzaro	80	53	66,2	0,22	57	71,2	0,29
Cosenza	155	102	65,8	0,22	109	70,3	0,34
Crotone	27	12	44,4	0,12	15	55,5	0,22
Reggio Calabria	97	78	80,4	0,28	84	86,6	0,38
Vibo Valentia	50	34	68,0	0,21	37	74,0	0,30
Totale	409	279	68,2	0,23	302	73,8	0,33

Fonte: ns. elaborazione da Ministero dell'Interno

Sono 107 (26%) i Comuni calabresi che hanno scelto di non applicare l'addizionale Irpef, erano il 31% nel 2006.

L'aliquota media più elevata è applicata dai comuni della provincia di Reggio Calabria, quella più bassa nel crotonese.

Nonostante la possibilità attribuita ai Comuni dalla Legge Finanziaria 2007 di aumentare l'aliquota fino ad un massimo dello 0,8%, il comportamento dei Comuni calabresi è stato contenuto.

Tuttavia l'aumento percentuale medio dell'aliquota nel 2007 rispetto all'anno precedente è stato del 43,5% su scala regionale mentre così risulta nelle varie province: Catanzaro 31,8%; Cosenza 54,5%; Crotona 83,3%; Reggio Calabria 35,7%; Vibo Valentia 42,9%.

Solo 30 Comuni (il 9,9% di quanti applicano l'addizionale) hanno deliberato esenzioni dal pagamento dell'addizionale all'IRPEF per specifici requisiti reddituali.

Da un'elaborazione IFEL effettuata su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nel 2007 il gettito derivante dall'addizionale comunale all'IRPEF è aumentato su tutto il territorio nazionale, come naturale conseguenza sia dello sblocco suddetto che dell'espansione della base imponibile. Secondo un'analisi per area territoriale, è emerso che in Italia meridionale si è registrato l'aumento più contenuto di gettito rispetto all'anno 2006 e pari al 31,4%.

Procedendo ad un'analisi per Comuni compresi in ogni singola Regione, sembra opportuno accantonare in questa prima fase la trattazione delle Regioni a Statuto speciale (Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia), che registrano un comportamento diverso rispetto alle altre Regioni, dovuto ad una differente disciplina normativa, regolata dai rispettivi Statuti e leggi regionali.

E' interessante comunque notare che anche tra di loro si verificano comportamenti assai diversificati: mentre la Valle d'Aosta, infatti, registra l'incremento di gettito più rilevante rispetto al resto dell'Italia (+21.562% !), dovuto alla circostanza che finora nei Comuni della Regione non è mai stata applicata l'addizionale comunale all'IRPEF, l'aumento meno significativo riguarda invece il Trentino Alto Adige (5,1%).

Tra le Regioni a Statuto ordinario, la Liguria registra l'incremento di gettito più contenuto, che è pari al 17%. Segue la Basilicata con il 19%, la Calabria con il 27% e il Veneto con il 30,6%.

Complessivamente, dunque, il gettito per i comuni calabresi ammonta a 51,5 milioni di € (vd. Tab. 5).

Tab. 5 - Gettito addizionale Irpef Comuni per Regioni

Regione	Gettito addizionale IRPEF Valori assoluti		
	2006	2007	Var. % 06-07
ABRUZZO	36.163.792	50.785.168	40,43
BASILICATA	13.491.558	16.056.437	19,01
CALABRIA	40.599.769	51.535.286	26,93
CAMPANIA	128.864.801	166.050.263	28,86
EMILIA ROMAGNA	128.267.961	235.979.136	83,97
FRIULI VENEZIA GIULIA	19.283.237	47.903.923	148,42
LAZIO	156.331.203	303.727.372	94,28
LIGURIA	68.569.087	80.237.836	17,02
LOMBARDIA	241.690.319	331.531.827	37,17
MARCHE	62.881.944	87.956.665	39,88
MOLISE	7.725.051	10.876.458	40,79
PIEMONTE	171.043.157	227.860.989	33,22
PUGLIA	94.945.696	127.445.551	34,23
SARDEGNA	33.849.428	48.342.387	42,82
SICILIA	82.762.443	116.631.984	40,92
TOSCANA	137.755.412	181.947.093	32,08
TRENTINO ALTO ADIGE	6.503.448	6.834.103	5,08
UMBRIA	24.880.876	43.820.772	76,12
VALLE D'AOSTA	7.258	1.572.236	21.562,11
VENETO	166.487.504	217.484.001	30,63
ITALIA	1.622.103.944	2.354.579.396	45,16

Fonte: IFEL

Ovviamente, come abbiamo sempre sostenuto, le differenze sono imputabili alla circostanze che si tratta di aliquote fortemente correlate alla distribuzione del reddito, sia perché applicate direttamente su tale cespite (l'addizionale comunale all'IRPEF), sia indirettamente su cespiti comunque correlati al reddito (l'ICI e la TARSU).

Ne consegue che ci troviamo di fronte ad una finanza locale in cui la capacità amministrativa di un Comune è strettamente connessa al reddito dei propri residenti.

Mentre i Comuni più ricchi possono fare leva su una "base imponibile" loro favorevole, quantomeno in termini di maggiori entrate disponibili, i comuni più "poveri" risentono di una impostazione che vuole il sistema delle autonomie un unicum all'interno del settore pubblico, ma che in realtà è caratterizzato da un altissimo grado di eterogeneità tali da rendere impraticabili l'utilizzo di regole uniformi senza andare a compromettere la funzionalità di molti enti..

Ancora l'IFEL nel suo rapporto 2007 conferma che "l'elemento di maggiore rilevanza nell'analisi delle dinamiche, tuttavia, riguarda i processi di divergenza in atto, secondo i quali i territori con maggiori dotazioni reddituali tendono a crescere più velocemente, o comunque non più lentamente, mentre quelli più arretrati mostrano un sentiero di sviluppo più moderato. In sostanza, anziché assistere a fenomeni di convergenza nei livelli, tipici delle fasi di sviluppo di Paesi con diversi condizioni iniziali di ricchezza, le realtà territoriali di cui si compone il Paese hanno segnato un percorso di allontanamento tra le zone ricche e quelle meno fortunate.

Pertanto, se si assegna un ruolo alle amministrazioni comunali nel favorire lo sviluppo locale, si deve anche riconoscere che la decentralizzazione delle scelte, in assenza di un meccanismo efficiente di riequilibrio, sta generando una deriva dei territori e acuendo le differenze che sono già sufficientemente marcate.

Su questo aspetto, spesso, si sono commessi errori di valutazione indotti dall'idea che, guardando alla media dei Comuni, si potessero trasporre regole valide per l'intero complesso della Pubblica Amministrazione sui singoli Comuni."

Si evince, infatti, dalle relazioni sotto riportate che a maggiori livelli del reddito pro-capite (o dell'autonomia tributaria) sono associate una maggiore spesa per investimenti o per finalità sociali, mentre, di converso, i Comuni con una minore capacità fiscale sono anche quelli con una qualità della spesa meno virtuosa e in genere caratterizzata da una maggior obbligatorietà.

Tab. 6 - Spesa sociale Comuni per Regioni - Anno 2005

Regione	Spesa sociale	
	Spesa sociale (%/corrente)	Spesa sociale (pro capite €)
ABRUZZO	9,3	63,9
BASILICATA	9,8	66,3
CALABRIA	5,1	34,8
CAMPANIA	9,3	72,8
EMILIA ROMAGNA	20,0	176,1
FRIULI VENEZIA GIULIA	23,4	230,5
LAZIO	13,0	132,6
LIGURIA	12,7	131,4
LOMBARDIA	21,6	178,0
MARCHE	14,8	115,5
MOLISE	8,0	59,7
PIEMONTE	13,7	124,3
PUGLIA	11,4	66,7
SARDEGNA	19,2	167,2
SICILIA	12,9	103,2
TOSCANA	14,8	115,5
UMBRIA	12,3	105,4
VENETO	12,4	73,9

Fonte: IFEL

***Incidenza spesa sociale** - È il rapporto tra uscite correnti per le funzioni "Sociale" e "Istruzione" e le uscite correnti totali. Poiché definisce la gran parte dei servizi alla persona erogati dai Comuni su base non obbligatoria, è un indicatore del modo in cui le amministrazioni sono in grado di assecondare le preferenze espresse a livello locale. Pertanto, costituisce un prezioso elemento per valutare il grado di flessibilità di bilancio e la sua sostenibilità nel sopportare le pressioni esercitate dai fattori demografici o dalle scelte dei cittadini.*

Nel dettaglio, un maggiore livello di autonomia tributaria è associabile ad una maggiore presenza di spesa sociale.

I risultati delle stime econometriche segnalano come esista una sostanziale correlazione tra livello dell'autonomia tributaria di un Comune e crescita del territorio di riferimento,

In prospettiva, pertanto, un federalismo fiscale non capace di applicare meccanismi perequativi condivisi tra giurisdizioni con diverse caratteristiche di base imponibile e disuguaglianza rischia di tendere ad aumentare la stratificazione del livello e della bontà dei servizi offerti in base alla dimensione e la distribuzione della base imponibile sul territorio nazionale, qualora dovesse prevalere l'effetto reddito su quello assistenziale nella guida del welfare locale.

La struttura dei bilanci dei Comuni calabresi (vd. Tab. 7) induce a ritenere fallaci, oltreché dannosi, i tentativi di imporre, nelle finanziarie statali tetti uniformi ancorché distinti per capitoli di bilancio o tipologia degli Enti.

Come evidenziato nei precedenti Rapporti la spesa comunale calabrese è caratterizzata da macrocomponenti abbastanza rigide che non consentono un adeguato grado di flessibilità attraverso la

ricomposizione della spesa, né è possibile rinvenire sul versante delle entrate margini di manovra tali da compensare le forti oscillazioni cui è soggetta la sola spesa corrente.

Tab. 7 - Entrate e spese dei Comuni per regione -Val. pro-capite in €

Regione	Entrate tributarie	Trasferimenti correnti	Spese correnti	Spese c/cap. Media 04-06
ABRUZZO	306	235	660	357
BASILICATA	217	419	680	418
CALABRIA	203	332	629	213
CAMPANIA	251	378	700	280
EMILIA ROMAGNA	372	215	827	387
FRIULI VENEZIA GIULIA	344	488	917	619
LAZIO	350	308	839	326
LIGURIA	515	332	984	404
LOMBARDIA	347	222	768	1.036
MARCHE	324	279	749	413
MOLISE	245	374	755	410
PIEMONTE	372	252	799	432
PUGLIA	261	269	563	213
SARDEGNA	265	492	860	552
SICILIA	200	509	770	161
TOSCANA	384	250	844	363
TRENTINO ALTO ADIGE	237	754	1.157	993
UMBRIA	309	341	778	766
VALLE D'AOSTA	423	1.035	1.503	1.084
VENETO	331	223	667	349
ITALIA	316	313	768	464

Fonte: Isae

Sul lato delle entrate tributarie, se si esclude la Sicilia, tra le Regioni a statuto ordinario sono proprio i comuni della Calabria a far registrare i valori minimi con 203 € pro capite, il 36% in meno della media nazionale, un dato che attiene proprio alla scarsa capacità fiscale.

Lo stesso dato si registra per le spese in conto capitale, un indicatore di particolare importanza potendolo definire quale comparto di spesa discrezionale.

La Calabria (unitamente alla Puglia che però fa registrare un più basso valore di spesa corrente) è la regione a statuto ordinario con la più bassa spesa media nel triennio 04-06.

Le società partecipate dagli enti locali calabresi

In Italia, negli ultimi quindici anni, il numero delle società controllate dai Comuni (ex aziende municipalizzate, società di capitale e altre forme) è cresciuto da poche unità a oltre 5 mila.

Al di là delle valutazioni che riguardano i motivi di crescita esponenziale, il fenomeno determina effetti importanti nella organizzazione e nel rendimento stesso delle attività dei Comuni, e attira oggi l'interesse di numerosi esperti e degli stessi attori istituzionali (Stato, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane). Tutto ciò in ordine alla valutazione delle nuove dinamiche di governance e alle attività di organizzazione e di erogazione degli interventi, con particolare riferimento alle modalità di affidamento da parte degli enti locali.

In Calabria il settore dei servizi pubblici locali è ancora lontano dall'aver maturato una sua chiara dimensione normativa e gestionale oltre che di efficienza.

Il commissariamento ultradecennale del settore ambiente ha prodotto una disarticolazione del settore che, al contrario, abbisogna di una forte e convinta gestione unitaria così che sia nel sistema idrico, che nel ciclo dei rifiuti si assiste ad una ampia frammentazione gestionale e ad una conduzione ancora lontana da criteri di efficienza.

Ecco perché appare opportuno avviare un percorso per giungere ad una "idea" regionale sul riordino dei servizi pubblici locali, con l'obiettivo di individuare le necessarie politiche industriali.

Non bisogna dimenticare che, con esclusione dell'aspetto della concorrenza, il tema è saldamente in mano alla competenza residua delle Regioni.

Le Regioni hanno oggi competenza su acqua, gas, rifiuti e trasporti, e lo Stato può intervenire solo sul tema della concorrenza fra gestori.

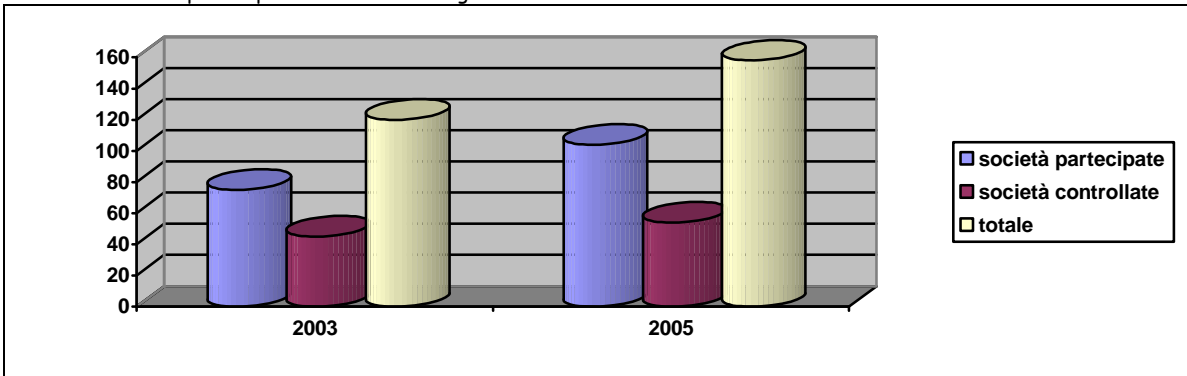
Su questi argomenti si sconta, in questa fase, un protagonismo deleterio da parte di enti locali e Regione. Ogni Comune, anche quello di mille abitanti, vuole una sua società. Quale poi il vantaggio di tali società, quale la loro capitalizzazione, quale il bacino di utenza che vanno a servire, quale la capacità di programmare investimenti infrastrutturali, interessa poco. Ditte così fatte servono solo a drenare denaro pubblico e a rimanere improduttive.

In altre regioni ci si sta orientando verso la holding unica regionale. Non sappiamo se è questa la strada giusta.

Ciò che però appare indispensabile è fare sistema, costruire aziende con "spalle" più larghe. E' nell'interesse di tutti: dei cittadini e delle imprese; dei comuni e della Regione che avranno a disposizione servizi di maggiore qualità e territori più competitivi.

Una industria calabrese dei servizi, rispettosa dei principi di universalità, socialità, accessibilità, eguaglianza, continuità, qualità, trasparenza, ma anche dei criteri di concorrenza, è qualcosa che conviene a tutti, in primis ai cittadini.

Graf. 4 - Società partecipate e controllate dagli enti locali in Calabria - 2003-2005. Val. ass.



Fonte: Centro studi Unioncamere

Nel 2005 in Calabria erano operanti complessivamente 158 società partecipate o controllate dagli enti locali, un numero cresciuto di oltre il 30% nel biennio.

Nel 2005 le società partecipate erano 104, quelle controllate 54. Le prime sono cresciute, rispetto al 2003, del 38%, quelle controllate del 20%.

Tab. 8 - Società controllate. Risultato d'esercizio - 2003 e 2005 - Val. % sul totale

	Utile		Pareggio		Perdita	
	2003	2005	2003	2005	2003	2005
Calabria	47%	45%	3%	3%	50%	52%
Mezzogiorno	50%	51%	4%	4%	46%	45%
Italia	60%	61%	2%	2%	38%	37%

Fonte: Centro studi Unioncamere

Dalla tabella 8 si evidenzia come il conto economico delle società a controllo pubblico locale evidenzia nel complesso un saldo finale negativo diversamente dalla media italiana ma anche da quella dello stesso Sud Italia, con un andamento inverso.

Il 52% di società controllate in Calabria ha chiuso il bilancio nel 2005 con un risultato negativo (erano il 50% nel 2003) a fronte del 45% rilevato per il complesso del Mezzogiorno (erano il 46% nel 2003) e il 37% in Italia (erano il 38% nel 2003).

Sono dati, questi, che obbligano ad una qualche riflessione nella regione, sulla scia di quanto già contenuto in studi recentemente presentati.

Del resto di "crisi" delle società miste aveva, ad esempio, parlato l'allora commissario per l'emergenza ambientale in Calabria un anno fa.

Il caso del settore idrico

Un settore nel quale sono evidenti le difficoltà create da una gestione non efficiente, è quello idrico.

Allo stato ci troviamo di fronte ad un comparto di fondamentale importanza gestito in maniera frammentata, ben lontano da quella "integrazione" di cui parla la "legge Galli".

Dal 2004, la regione Calabria ha affidato le fasi di captazione e adduzione alla SoRiCal S.p.A. mentre gli ATO gestiscono non il sistema integrato, bensì solo il ciclo idrico residuo, distribuzione dell'acqua potabile, servizio di fognatura e di depurazione.

Ma vi è di più visto che nella nostra regione, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza ambientale, il Commissario delegato ha individuando un gestore unico (Dondi S.p.A.) per la gestione degli impianti di depurazione.

A questa situazione va poi ad aggiungersi che molte realtà comunali gestiscono la distribuzione agli utenti finali attraverso ulteriori società.

Ci troviamo di fronte ad un vero e proprio settore "spezzatino" con inevitabili ripercussioni sulla qualità del servizio offerto nonché su una corretta gestione amministrativa.

Non è un caso che la Regione vanti, nei confronti dei Comuni calabresi, per somministrazione di acqua ad uso idropotabile per gli anni 1981-2004, svariate centinaia di milioni di euro, con esposizioni debitorie di alcune amministrazioni comunali di somme che mettono a rischio la loro stessa tenuta finanziaria.

Allo stato, la situazione, certificata dalla recente "Relazione sul rendiconto e sulle politiche di spesa della regione Calabria - esercizio finanziario 2006", della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti è la seguente:

Tab. 9 - Esposizione debitorie comuni calabresi servizio idropotabile - 2007

	n. comuni	Importo	% su tot.
Totale Comuni debitori	394	441.891.895	100%
In pagamento	55	2.455.527	0,6%
Chiesto rateizzazione	153	137.305.919	31,1%
Contestano	38	101.854.082	23,0%
Solo contatto	14	9.929.609	2,2%
Da verificare	36	33.436.380	7,6%
Deliberato piano estinzione	22	9.458.911	2,1%
Mancate risposte	76	147.457.451	33,4%

Fonte: Sezione regionale di controllo Corte dei Conti

La tabella evidenzia una difficile situazione che impone sul settore dei servizi pubblici locali una decisa inversione di rotta.

Approfondire l'analisi ed agire rapidamente non può che essere l'obiettivo principale della Regione per favorire la capacità competitiva dei territori e delle stesse imprese.

I fondi europei

Si fa un gran parlare di fondi comunitari nella nostra regione come occasione per risollevere le sorti socio-economiche del territorio.

Eppure nel triennio 2004-2006, dei 19 comuni calabresi con popolazione superiore a 15 mila abitanti, solo 5 hanno iscritto nel bilancio consuntivo somme in entrata sulla categoria 4° del titolo II° - Contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari ed internazionali - per un importo complessivo di poco superiore a 2,6 milioni di euro (vd. Tab. 10).

Stiamo parlando dei fondi con accesso diretto, ossia di quelle somme che non fanno riferimento al POR regionale, ma offrono opportunità di finanziamento per la riqualificazione delle città, per la realizzazione di interventi a difesa dell'ambiente, per la salute ed il welfare, per la mobilità sostenibile, per la cablatura dei territori.

Tab. 10 - Comuni con pop. superiore a 15mila ab. con entrate sulla cat. 4° - 2004 - 2006. Valori pro-capite in €

Comune	valore
Cosenza	19,54
Corigliano Calabro	13,47
Reggio Calabria	10,99
Vibo Valentia	10,53
Catanzaro	6,51
Tot. > 15mila abitanti	3,26

Fonte: Ns. elaborazione bilanci consuntivi Ministero dell'Interno

E' evidente che ad incidere sulla bassa percentuale di fruizione di tali risorse economiche è soprattutto la scarsa capacità progettuale ed amministrativa dei Comuni calabresi, un dato preoccupante se si pensa che ci si riferisce ai comuni più grandi, a quelli con maggiori capacità tecnico-amministrative.

Dai dati dei bilanci consuntivi 2006 (gli ultimi disponibili) si evince che le amministrazioni locali calabresi non hanno colto le opportunità derivanti dai programmi comunitari.

In tutti i Comuni calabresi, infatti, nel 2006 solo 18 comuni su 409 hanno accertato entrate provenienti da organismi comunitari o internazionali per una somma complessiva di meno di 1 milione di euro, 961.000 € per l'esattezza, molti dei quali per somme irrisorie.

DOCUMENTO DI TORRE DI RUGGIERO

Dopo l'analisi ...

... le proposte di LegAutonomie Calabria per i piccoli comuni calabresi.

Una sfida: non soldi ma politiche

Nell'introduzione al Rapporto su "*I piccoli calabresi. Piccoli comuni tra abbandono e rinascita*" era chiaramente specificato il percorso che doveva portare gli organi di LegAutonomie Calabria a definire un pacchetto di proposte operative sul tema scaturenti dalle risultanze dello studio.

Il rapporto ha messo in evidenza da un lato la difficile situazione che sono costretti a gestire i piccoli comuni calabresi; dall'altro una normativa regionale, anche recente (l.r. n. 15/06) che si caratterizza per la sua "incompletezza normativa" essendo legata la sua attuazione a successivi adempimenti e approfondimenti di cui ancora non vi è traccia.

E proprio da questo assunto parte la ricerca. Ossia che la questione dei piccoli Comuni calabrese è oggi più che mai legata all'azione di governo della Regione che, alla luce della riforma costituzionale del 2001, è chiamata a riordinare il sistema delle autonomie locali, in conformità ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Occorre precisare che sul destino dei piccoli Comuni calabresi si gioca una partita importante per l'intera regione non fosse altro perché essi rappresentano l'80% degli enti locali. Non occuparsi di queste municipalità significa non occuparsi della

Calabria, del suo territorio, della sua rete istituzionale, della grande opportunità di sviluppo che essi rappresentano.

Per questo il tema dei piccoli comuni necessita di una improrogabile e dovuta considerazione attraverso politiche di sviluppo mirate e condivise.

LegAutonomie Calabria ritiene possibile, oltre che necessario, un rilancio istituzionale delle realtà minori calabresi che non sono solo ed esclusivamente sostegni ed incentivi economici, ma una serie di azioni, anche a costo zero che guardi ai "piccoli calabresi" nel loro complesso.

Queste proposte, pertanto, rappresentano una sfida. Una sfida alla politica regionale, una sfida fatta di opzioni politiche, chiare e ragionate e non di richieste monetarie, soprattutto in un momento di particolare difficoltà finanziaria regionale.

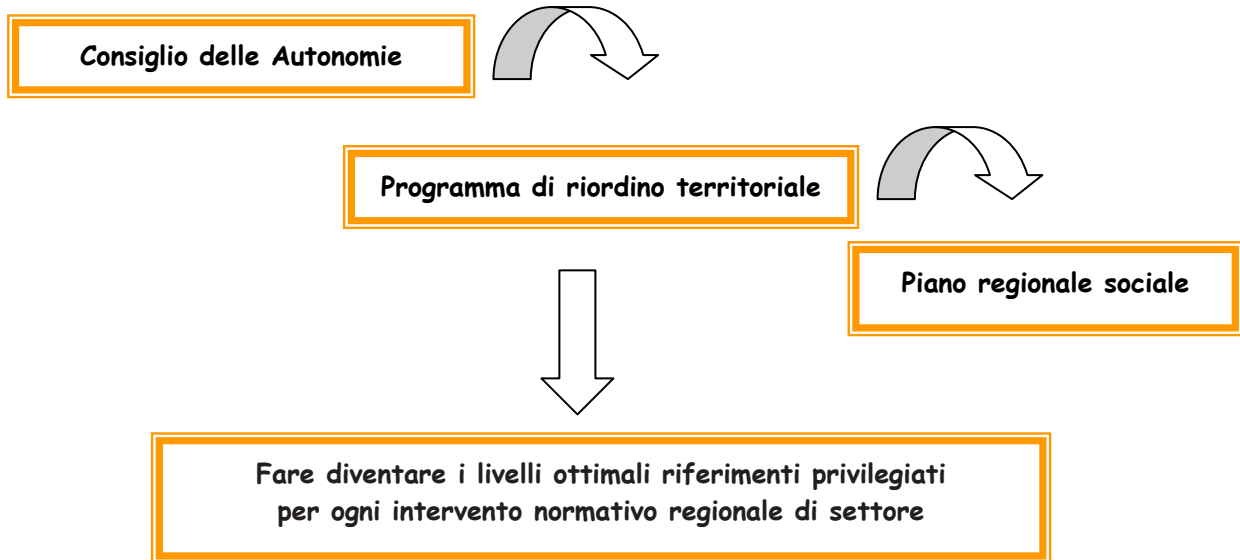
Quanto segue sono le azioni prioritarie che proponiamo per offrire una opportunità nuova di crescita, di sviluppo e di modernizzazione del sistema regione.

Azione 1) - Completare il quadro normativo

Il quadro normativo regionale è largamente incompleto.

Si ritiene invece non più procrastinabile che i provvedimenti regionali, allo stato "nel guado", vengano definiti al fine di poter dare vita ad un rinnovato sistema istituzionale.

Tre i provvedimenti da completare con urgenza:



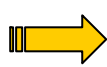
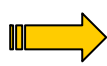

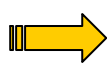
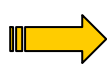
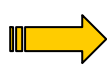
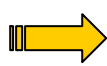
- I percorsi legislativi regionali devono essere ottenuti con il coinvolgimento del Consiglio delle Autonomie Locali, organo statutario istituito dalla legge regionale n. 1/07, ma ancora non attivo.
- Il programma di riordino territoriale, previsto dalla legge regionale n. 15/06, ha il compito di immettere in un assetto istituzionale già sufficientemente articolato un elemento decisivo in più, quello della promozione delle gestioni associate e dell'integrazione degli apparati e dei processi amministrativi in funzione del miglioramento delle capacità delle istituzioni locali di reggere l'impatto di nuove e più complesse competenze. Col programma di riordino territoriale occorre definire i livelli ottimali di esercizio delle funzioni associate dei Comuni e fare in modo che questi livelli ottimali siano un riferimento sicuro e unitario per la generalità delle funzioni amministrative da conferire. Solo successivamente sarà possibile sostenere finanziariamente le esperienze associative più qualificate, che comportano una effettiva integrazione di competenze, strutture, risorse, assicurando ai Comuni libertà di scelta in ordine alle forme associative. Da allora occorrerà portare a coerenza tutte le politiche regionali di settore verso gli enti locali per consolidare i livelli ottimali come riferimenti privilegiati, anche di sostegno.
- Dal rapporto è emerso che la Calabria, ed in modo particolare i piccoli comuni, non riescono ad offrire prestazioni sociali ai loro cittadini. Al contrario, nei piccoli comuni, anche per la loro composizione anagrafica, si avverte un forte bisogno di nuova cura delle persone che vi abitano. La necessità di un welfare locale innovato e in grado di garantire migliori condizioni di vita, necessita della definizione del Piano sociale regionale, opportunamente rivisitato, date le grandi deficienze già a suo tempo illustrate.

Azione 2) - Un ordinamento legislativo e amministrativo regionale differenziato

La struttura organizzativa di un piccolo comune non è uguale a quella di un comune medio o grande. Il piccolo comune non è un grande comune in miniatura. E' altro perché ha i medesimi compiti e gli stessi doveri amministrativi di un grande comune ma una struttura organizzativa propria e diversa, correlata alle innumerevoli difficoltà legate soprattutto alle risorse umane.

C'è urgenza che la regione orienti la propria attività normativa alla semplificazione amministrativa degli adempimenti e degli obblighi in capo ai piccoli comuni.

Nell'immediatezza, in attesa di varare normative di settore differenziata per i Comuni in base alle diverse classi demografiche, si possono realizzare alcune azioni:

-  Criteri di concessione dei contributi regionali senza compartecipazione fino a 2.000 abitanti, al 10% fino a 3.000 abitanti ed al 20% per i comuni fino a 5.000 abitanti
-  Consentire ai comuni fino a 2.000 abitanti di accedere a finanziamenti regionali con progettazione definitiva e non esecutiva, prevedendo un sistema di copertura diretta da parte della Regione Calabria, o comunque delle Autorità di Gestione nel caso di fondi POR, dei relativi costi tecnici di progettazione per i piccoli Comuni
-  Prevedere per la nuova programmazione strutturale comunitaria 2007/2013, l'attivazione, da parte della Regione o degli Organismi Intermedi individuati, di una struttura di assistenza tecnica, supporto ed accompagnamento per i piccoli Comuni, al fine di consentire agli stessi di superare l'attuale "gap" di accesso alle opportunità comunitarie, anche attraverso la diretta realizzazione degli interventi di studio, di progettazione e di "project management" dei Piccoli Comuni, ed il sostegno alle forme associative dei Comuni minori
-  Sostegno alle attività commerciali dei Piccoli Comuni, anche mediante semplificazioni delle imposte tributarie e delle procedure amministrative, ed anche in taluni casi in deroga di esse, per garantire la sopravvivenza di quei negozi che svolgono una vera e propria funzione "sociale"
-  Consentire nei piccoli comuni lo svolgimento congiunto in un solo esercizio dell'attività commerciale, ivi compresa la somministrazione di alimenti e bevande, e di altri esercizi di particolare interesse per la collettività, anche in convenzione con i soggetti pubblici o privati
-  Consentire che i piccoli comuni, nei quali esistano solo esercizi commerciali di vicinato, sentite le associazioni di categoria, possano autorizzare l'apertura degli esercizi commerciali nei giorni festivi anche in deroga alle normative vigenti.
-  Consentire ai piccoli comuni forme di rendicontazione dei contributi regionali - di importo non superiore a 30mila euro tramite la presentazione da parte del responsabile del servizio che ha utilizzato il contributo - di una certificazione attestante l'ammontare totale delle spese sostenute e la loro coerenza con le finalità del finanziamento concesso (per la parte riferita al POR Calabria limitatamente alle disposizioni dei Regolamenti comunitari)

Azione 3) - Ulteriori forme di sostegno

Il nostro auspicio è quello di portare a "sistema" tutte le forme di sostegno per i piccoli comuni calabresi.

In attesa di un



disegno di legge regionale nel quale riunire e coordinare tutte le disposizioni legislative e regolamentari regionali vigenti, recanti provvidenze per i comuni con popolazione pari o inferiore a cinquemila abitanti,

si possono avviare immediatamente ulteriori forme di sostegno per i "piccoli calabresi":



costituzione di un fondo di rotazione mediante il quale la Regione anticipa per conto dei piccoli Comuni, con riferimento ai fondi comunitari, le spese di cofinanziamento;



sostegno per le spese sostenute per i segretari comunali;



creazione di un indice di "situazione di marginalità socio economica e infrastrutturale" per i piccoli comuni in base al quale approvare graduatorie di finanziamento a partire dai comuni che risultano in situazione di maggiore disagio;



contributi speciali alle giovani coppie residenti nei comuni sotto i 2.000 abitanti per acquisto o ristrutturazione di immobili privilegiando i residenti nei comuni con alto indice di "situazione di marginalità socio economica e infrastrutturale";

Le proposte inserite in questa terza azione hanno una loro evidente significatività.

- Il fondo di rotazione mediante il quale la Regione anticipa per conto dei piccoli Comuni, con riferimento ai fondi comunitari, le spese di cofinanziamento serve naturalmente ad offrire maggiori possibilità di utilizzo dei fondi comunitari ai comuni minori. Si tratta di una azione particolarmente avvertita con l'avvio della nuova programmazione regionale POR.
- Il sostegno regionale per le spese sostenute per i segretari comunali significa garantire ai piccoli comuni la possibilità di disporre di una figura professionalmente importante. Allo stato, infatti, ben il 57% dei comuni calabresi utilizza la figura del segretario comunale in convenzione, una scelta motivata alla luce del risparmio economico ma che impedisce, proprio ai piccoli comuni, di disporre a tempo pieno, di una figura importante in grado di garantire efficienza e correttezza dell'azione amministrativa.
- La creazione di un indice di "situazione di marginalità socio economica e infrastrutturale" per i piccoli comuni in base al quale approvare graduatorie di finanziamento a partire dai comuni che risultano in situazione di maggiore disagio, servirebbe a concentrare interventi e risorse in quelle situazioni di evidente abbandono che rischiano letteralmente il tracollo sociale.
- Tale indice dovrebbe servire per contrastare i fenomeni di spopolamento ed abbandono del territorio, soprattutto attraverso il sostegno alle giovani coppie.