



**Oltre l'adattamento**

**UN MESE DI SOCIALE**



# *La sfida del federalismo* **3**

MARTEDÌ 30 GIUGNO 2009

## INDICE

1. Le “stagioni bruciate” del protagonismo degli enti territoriali	Pag.	1
2. I differenziali territoriali che contano	“	5
3. Il “sindacato di territorio” all’indomani del voto	“	10
4. Il contrasto alla crisi come test di responsabilità per gli enti locali	“	17
5. Risposte locali per una crisi globale: il ruolo dei Comuni	“	19
6. Il “giusto confine” delle azioni di contrasto	“	26
6.1. Gli ambiti di intervento	“	29
6.2. Gli aspetti più caratterizzanti dell’intervento delle Province	“	32
6.3. Le difficoltà riscontrate	“	33



## **1. LE “STAGIONI BRUCIATE” DEL PROTAGONISMO DEGLI ENTI TERRITORIALI**

Sotto il profilo degli obiettivi generali e dell'equilibrio politico interno alla attuale maggioranza parlamentare, la legge delega sul federalismo fiscale costituisce sicuramente un passo in avanti rispetto agli schemi precedenti.

Infatti, la sua applicazione:

- da un lato dovrebbe consentire, almeno in parte, il superamento dell'attuale contesto di sterile contrapposizione tra centro e periferia, con il primo orientato a imporre regole rigide valide per tutti e la seconda a denunciare tale impoverente rigidità per attori locali che vogliono rimanere protagonisti dello sviluppo e del benessere del proprio territorio;
- dall'altro dovrebbe archiviare definitivamente lo scontro, anche molto ideologico, tra i promotori di un'autonomia finanziaria “spinta” e chi invece rivendica una completa perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante;
- corollario di ciò dovrebbe essere il superamento di un modello – non dichiarato, ma di fatto da alcuni preteso – che, trascurando ogni riferimento costituzionale all'unità nazionale, accetta di sperimentare soluzioni potenzialmente foriere di un allargamento delle differenze socio-economiche già così ampie tra i diversi territori del Paese (si veda il paragrafo successivo).

Lasciando ai giuristi e agli economisti il compito di valutare la correttezza formale della riforma, le modalità con cui impatterà sugli enti territoriali e sui loro bilanci, nonché sui cittadini e sui servizi pubblici, vale la pena di notare che la legge delega pone quattro obiettivi tra loro correlati il cui eventuale e reale perseguimento rappresenterebbe una netta inversione di tendenza rispetto a quanto avvenuto negli ultimi anni:

- la reale autonomia finanziaria degli enti territoriali, innanzitutto, che – soprattutto a seguito dell'abolizione dell'Ici sulla prima casa – si è tangibilmente ridotta;
- l'aumento del livello di responsabilizzazione degli enti locali, di fatto mortificata da dieci anni di patti di stabilità interni imposti dall'alto;



- un aumento di efficienza sia nella gestione delle macchine amministrative locali che nell'erogazione di quei servizi al cittadino che, anche a causa dei cambiamenti socio-economici in corso, stentano ad intercettare i diversi target e a garantirne la soddisfazione;
- una partecipazione concertata dei territori al risanamento delle finanze pubbliche, invertendo un processo di deterioramento dei conti pubblici che la crisi economica ha contribuito ad accelerare.

Naturalmente, il perseguimento di questi obiettivi non dipende solo dalla legge e dai dispositivi applicativi che verranno individuati. Molto si gioca sulla qualità dei soggetti chiamati ad applicarla e sui sistemi di regolazione degli interessi coinvolti.

A questo riguardo non può essere sottaciuto che quindici anni di riforme mancate, di sterili contrapposizioni, di entusiasmi accesi e prontamente spenti, di scorciatoie tentate, di percorsi "lateral", hanno consumato molti processi almeno potenzialmente virtuosi. Processi di protagonismo locale e di assunzione di responsabilità che rappresentano il sostrato necessario per una concreta riorganizzazione in senso federalista dei poteri pubblici.

Le stagioni "bruciate" del federalismo dal basso, del protagonismo soggettuale, sono almeno tre:

- quella che ha preso il via con l'elezione diretta dei sindaci e che si è rafforzata con le modifiche della carta costituzionale, pur nella loro sostanziale incompletezza. La ridefinizione delle responsabilità delle amministrazioni locali ha aperto prospettive assolutamente innovative per ciò che concerne i processi di sviluppo urbano e in generale delle comunità amministrative. Alla maggiore visibilità è corrisposto un accresciuto ruolo relativamente al reperimento delle risorse economiche, alla definizione di strategie competitive di livello nazionale ed europeo, alla individuazione di obiettivi d'intervento, alla costruzione di reti di alleanze, all'interpretazione dell'identità locale e del "senso dello stare insieme". Un processo nuovo che tuttavia, scontrandosi con l'impossibilità di programmare i budget degli interventi e con meccanismi – sicuramente necessari ma indiscriminati – di contenimento della spesa pubblica locale, ha finito per insterilirsi. Le amministrazioni comunali, i sindaci in prima persona, hanno dovuto fare arbitraggio tra domande crescenti e gradi di libertà immutati. Ne è scaturita una risposta in termini di "politiche ibridate" fatte di equilibrismi per stare sul confine delle proprie competenze (sul tema sicurezza, ed esempio), di "fantasia sfrenata" nel reperimento delle risorse finanziarie (si pensi all'uso

distorto degli autovelox o della perequazione edilizia), di vertenzialità con i decisori centrali o regionali in merito alle opere che attraversano o “segnano” il territorio (si pensi al triste capitolo delle compensazioni);

- quella del “nuovo regionalismo”, così come è stato da molti reinterpretato il circuito potenzialmente virtuoso che ha visto da un lato l’elezione diretta dei cosiddetti “governatori” regionali, dall’altro la devoluzione di funzioni dallo Stato centrale alle Regioni. Ci si attendeva che le istituzioni regionali dessero seguito alla fiducia concessa in prima istanza ai leader che le guidavano e che questi fossero in grado di incidere realmente in almeno tre macroambiti:
  - \* individuando le modalità con cui far crescere il senso di appartenenza alla comunità regionale. Un riferimento identitario che, a più di trent’anni dall’istituzione delle Regioni, risultava ancora flebile e provvisorio e che poteva costruirsi veicolando un’idea forte di sviluppo nel quale i singoli soggetti potessero riconoscersi;
  - \* definendo una corretta cornice di *governance*. Forse la sfida più significativa che le Regioni dovevano affrontare guidando un processo che, nel rispetto dell’autonomia degli enti territoriali e funzionali, nonché degli orientamenti dei soggetti privati, innescasse partecipazioni, responsabilità e progettualità coincidenti con l’interesse collettivo;
  - \* offrendo adeguata rappresentazione, prima ancora che rappresentanza, delle diverse comunità regionali cercando di coglierne i processi evolutivi e ponendo attenzione alle nuove soggettualità e alle istanze da queste introdotte.

Nella realtà le cose sono andate diversamente. Le Regioni hanno vissuto una stagione di conflittualità prima in alto, con i poteri statali, poi in basso, per la inesistente o parziale attuazione del processo di “*devolution* della *devolution*”. Non sono state colte a pieno le opportunità connesse al processo di revisione statutaria e si è immiserito il ruolo delle assemblee elettive. Tutto ciò in un contesto di progressivo indebolimento finanziario legato in gran parte alla difficoltà di presidiare con autorevolezza la deriva della spesa sanitaria;

- quella, infine, degli enti intermedi, del presidio dell’area vasta, del governo per condensazione soggettuale. Nel giro di pochi anni, prima è divampata una inusitata “voglia di Provincia”, con territori demograficamente ed economicamente limitati lanciati alla rincorsa di un

nuovo ente di governo e supportati in Parlamento da un partito trasversale delle Province, poi – ma questa è storia recente – è ricomparso un variegato fronte abolizionista. Contemporaneamente altri enti di “governo per condensazione” come le Comunità montane, fatti proliferare oltre ogni ragionevole convincimento sull’esigenza di garantire l’autogoverno dei territori, sono improvvisamente stati additati come inutili, da sopprimere e solo nelle accezioni più benevole da contingentare fortemente. Processi ondivaghi, guidati da spinte emotive e ben lungi dall’essere oggetto di riflessioni sull’efficienza e l’efficacia dei processi di governo associato del territorio attuati dai singoli enti.

Forse anche per i processi descritti, e non solo per la deriva verticistica e il ricentraggio sui poteri statali, occorre domandarsi se oggi i soggetti pubblici del territorio siano davvero pronti ad accogliere una rinnovata prospettiva federalista.



## 2. I DIFFERENZIALI TERRITORIALI CHE CONTANO

Le regioni italiane presentano profili dimensionali assai eterogenei in termini territoriali e demografici, e il tessuto delle diverse comunità insediate al loro interno appare segnato da profonde differenze economiche e sociali:

- le proporzioni fisiche variano dai 2,5 milioni di ettari di Sicilia e Piemonte (rispettivamente l'8,5% e l'8,4% dell'intera superficie nazionale) ai 326 mila e 443 mila ettari di Valle d'Aosta e Molise (con un peso territoriale pari rispettivamente all'1,1% e all'1,5% del totale);
- le dimensioni demografiche oscillano da quelle di una piccola nazione europea (la popolazione del Lazio non è distante da quella di Danimarca, Finlandia o Slovacchia) a quelle di un quartiere metropolitano (i 126 mila valdostani), da quelle di un medio capoluogo di provincia (i 591 mila abitanti della Basilicata, pari all'1% della popolazione nazionale complessiva) agli oltre 9,6 milioni di residenti lombardi (16,2%);
- anche la densità demografica risulta altamente variabile, con una concentrazione massima in Campania (428 abitanti/kmq) e Lombardia (404), e una relativa rarefazione in Sardegna (69 abitanti/kmq) e Valle d'Aosta (39);
- l'assetto istituzionale dei territori regionali rispecchia un policentrismo fortemente diversificato in termini di numero e dimensioni dei Comuni, grado di responsabilità e legittimazione dei livelli di governo, capillarità e vitalità del tessuto dei soggetti intermedi (si passa, ad esempio, da una "densità istituzionale" di 1.546 Comuni in Lombardia e 1.206 in Piemonte ad appena 92 amministrazioni comunali in Umbria, dalle 48 Comunità montane presenti in Piemonte alle 6 della Puglia o le 4 del Friuli Venezia Giulia).

Altrettanto eterogenea appare la composizione sociale dei diversi territori, con regioni che esprimono un'accentuata vitalità soggettuale, altre scarsamente articolate e ripiegate su se stesse; alcune dinamiche ed internazionalizzate sotto il profilo economico, altre statiche o segnate da processi demografici e produttivi tendenzialmente involutivi.

È sufficiente osservare alcuni indicatori socio-economici di base, come il tasso di disoccupazione, la ricchezza pro-capite, la densità imprenditoriale, per ottenere una raffigurazione dei forti differenziali di sviluppo del Paese

(figg. 1-3): risaltano non solo le profonde differenze esistenti fra le regioni, percorribili lungo l'asse nord-sud del Paese, ma anche gli ampi divari infraregionali, che non sempre ricalcano il consolidato dualismo nel paradigma dello sviluppo tra Centro-Nord e Mezzogiorno.

L'accentuata disomogeneità territoriale è confermata anche sul piano dei modelli di programmazione ed intervento istituzionale, sul piano dell'efficacia delle politiche regionali in termini di impiego delle risorse pubbliche, sul piano della configurazione reale dei poteri interni, nonché dell'offerta e della qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese.

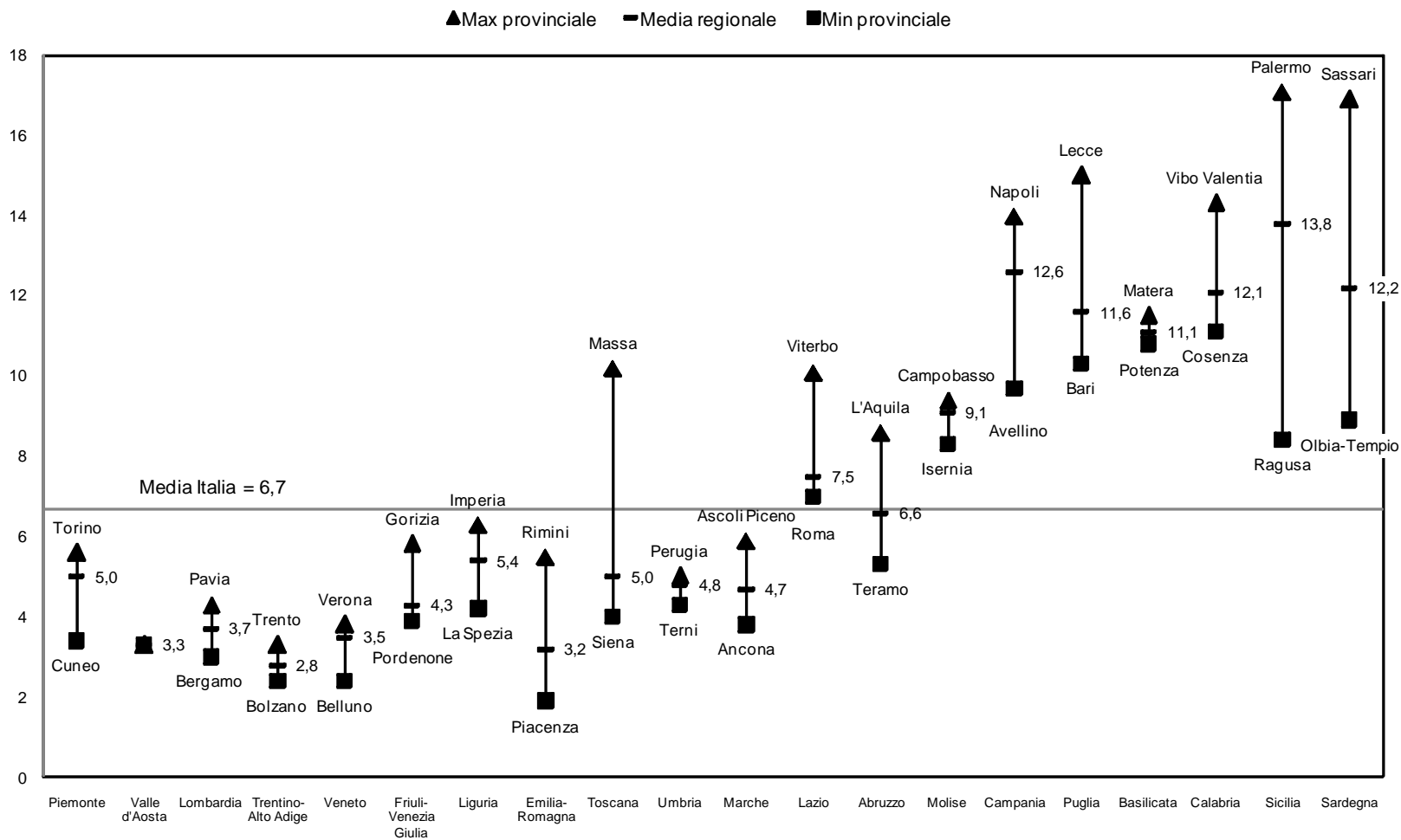
La crisi economica, del resto, colpendo in maniera differenziata settori produttivi, territori economici, soggetti particolarmente esposti, ha evidenziato la fragilità dell'architettura dei rapporti tra i diversi livelli di governo. Le misure messe in campo, anche quando caratterizzate da buona volontà e competenza, lasciano emergere vuoti, sovrapposizioni, ridondanze, soprattutto a causa dell'assenza di una precisa e collaudata articolazione dei poteri territoriali.

Non è con la crisi o in risposta alla crisi che si costruirà la prospettiva federalista del Paese. Ma la modalità con cui i poteri locali si sono attivati in questa circostanza – un concreto operare del federalismo, al di là di astratti disegni di riforma istituzionale – può contribuire ad indicare una strada o a far emergere delle convinzioni al riguardo. Nei “pacchetti anticrisi” degli enti locali ci sono i germi di quella assunzione di responsabilità, modulata localmente, che costituisce l'ingrediente di base per la ricetta federalista del Paese.

Infatti, la deriva verso un neo-centralismo regionale forte ha di fatto depotenziato la prospettiva di un federalismo differenziale che parta “dal basso”, dai soggetti e processi attivi sul territorio e dal ruolo effettivo e potenziale delle autonomie locali.

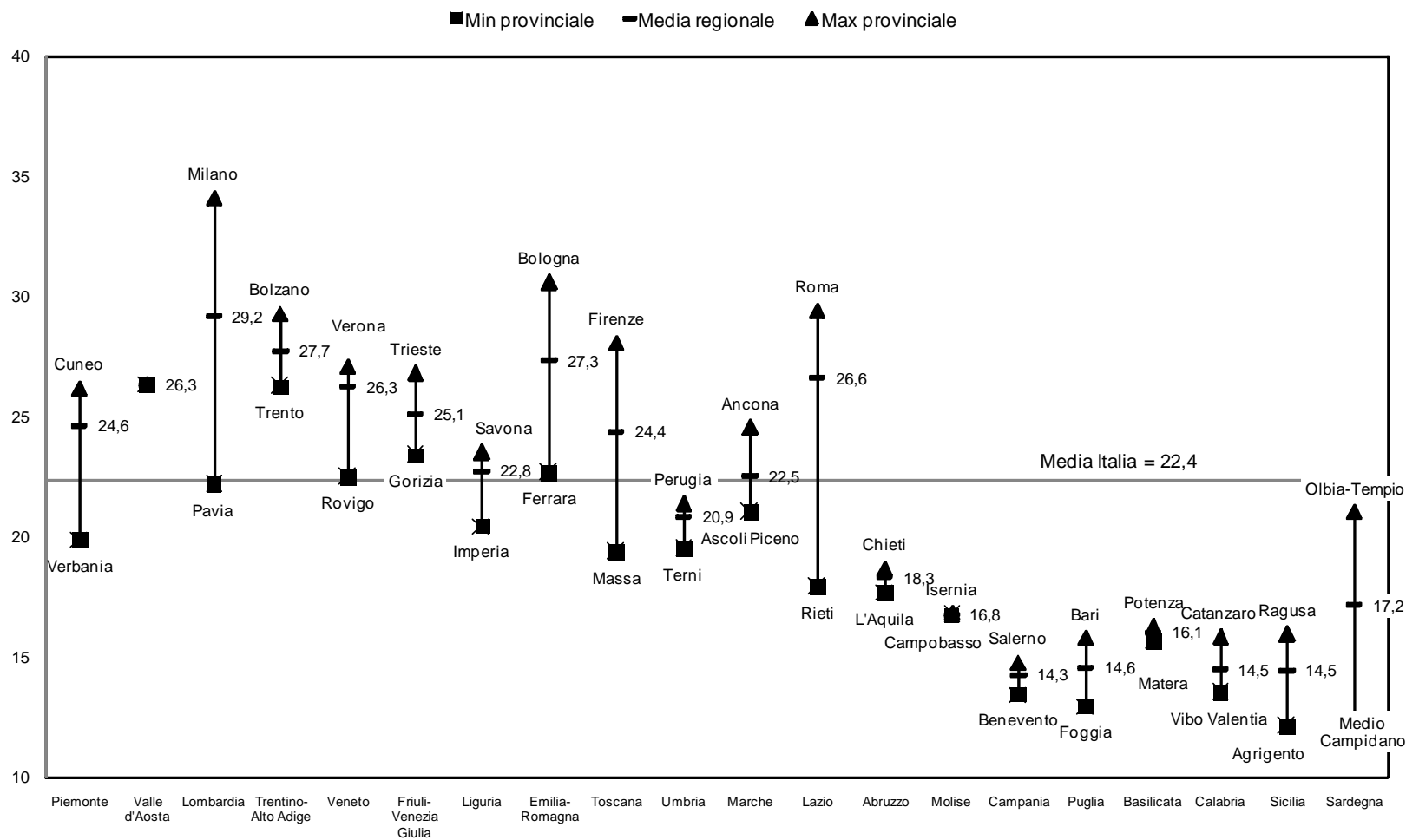


**Fig. 1 - I differenziali territoriali: tasso di disoccupazione, 2008 (minimo e massimo provinciale, media regionale) (val. %)**



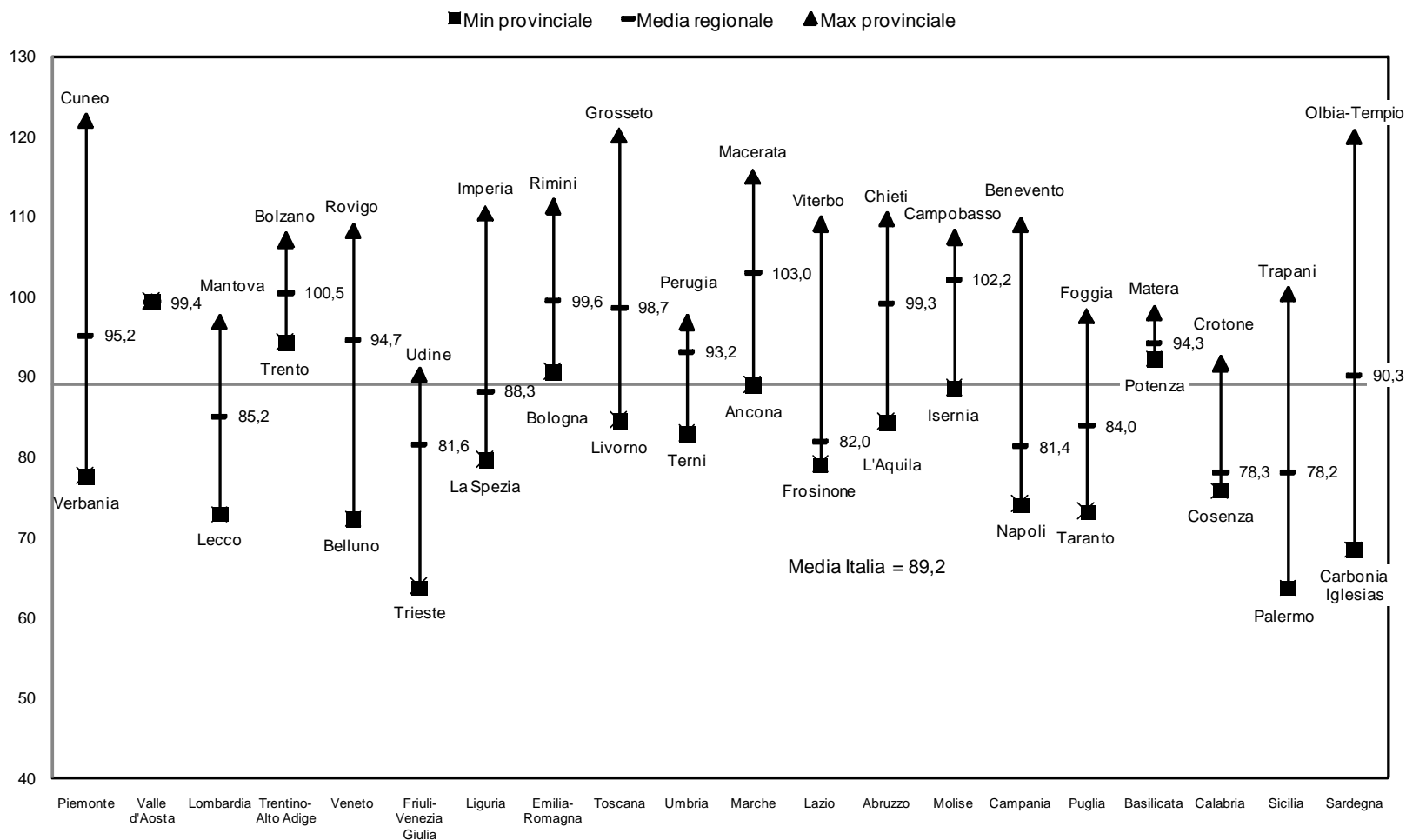
Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

**Fig. 2 - I differenziali territoriali: valore aggiunto pro-capite, 2006 (minimo e massimo provinciale, media regionale) (migliaia di euro correnti)**



Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

**Fig. 3 - I differenziali territoriali: densità imprenditoriale, 2008 (minimo e massimo provinciale, media regionale) (imprese attive per 1.000 abitanti)**



Fonte: elaborazione Censis su dati Infocamere

### 3. IL “SINDACATO DI TERRITORIO” ALL’INDOMANI DEL VOTO

Alcuni elementi utili all’analisi emergono dagli scenari territoriali ridefiniti dopo il voto amministrativo di giugno.

Al di là dell’accresciuto tasso di astensionismo (-6,4% alle europee rispetto alle precedenti elezioni, stemperato al I turno delle provinciali e comunali, con una riduzione rispettivamente del 3,9% e del 2,6% dei votanti) (tab. 1), i dati sull’affluenza alle consultazioni per il rinnovo delle amministrazioni provinciali evidenziano, innanzitutto, una distribuzione della partecipazione elettorale tendenzialmente correlata ad alcuni indicatori socio-economici, quali la maggiore partecipazione dei cittadini al mercato del lavoro (ovvero un minore tasso di disoccupazione) e la maggiore “densità soggettuale” del territorio provinciale (approssimata attraverso gli indicatori di densità demografica e di densità imprenditoriale) (fig. 4).

In altri termini, quanto più il “contenitore” territoriale risulta “pieno”, tanto maggiore è la domanda di una *governance* locale volta a far funzionare i rapporti tra i diversi soggetti attivi sul territorio (soggetti istituzionali, intermedi e semplici) e deputata ad esercitare una funzione di sindacato di territorio verso l’“alto” (nei confronti della Regione, dello Stato centrale, della politica in senso più ampio).

Da questo punto di vista, i nuovi equilibri politici che si sono stabiliti a livello locale a seguito degli esiti del voto amministrativo ridefiniscono, almeno in parte, proprio la “domanda” di federalismo: determinandosi un bilanciamento politico nella guida delle giunte comunali e provinciali del Paese, il dibattito sulla riforma federalista perde verosimilmente i connotati di una disputa essenzialmente politica e si inquadra finalmente nei termini di una riforma necessariamente trasversale alle coalizioni partitiche, funzionale ad attivare processi virtuosi di riequilibrio territoriale attraverso il ruolo delle autonomie locali, secondo un assetto di poliarchia matura e responsabile.

Il Pdl, la Lega Nord e altri (il centrodestra) amministrano oggi un numero di province (55, concentrate al Nord-Ovest e nel Mezzogiorno) pari a quelle guidate da Pd, Italia dei Valori e altri (il centrosinistra). Le Province amministrate dal centrodestra corrispondono a una porzione di territorio in cui risiede il 55,7% della popolazione e si produce il 54,1% della ricchezza italiana; alle amministrazioni provinciali di centrosinistra resta una porzione

di territorio in cui vive il 44,3% della popolazione e si realizza il 45,9% del valore aggiunto (tab. 2).

Le differenze territoriali sono ovviamente macroscopiche, perché nel primo caso – le giunte provinciali di centrodestra – si passa dal 96% del valore aggiunto realizzato in Lombardia al 95,6% del Veneto: si tratta dell'area milanese, dell'“anello” lombardo da Lecco a Bergamo, da Brescia a Cremona, Monza, la Brianza, Lodi, fino al “cuore” produttivo veneto tra Verona e Padova. E vi si aggiunge il 93,2% del valore aggiunto provinciale realizzato in Sicilia, l'80,6% in Campania, il 77,5% in Abruzzo. Nel caso delle giunte provinciali di centrosinistra, invece, si passa dal 100% del valore aggiunto realizzato in Trentino Alto Adige, Toscana, Umbria e Basilicata a quote superiori all'80% in Emilia Romagna, Lazio, Sardegna.

Il quadro cambia, tuttavia, quando si passa in rassegna il “colore” politico delle amministrazioni dei Comuni capoluogo, perché ovviamente vi sono amministrazioni provinciali con una guida politica diversa da quella del Comune principale (si pensi, ad esempio, alla Provincia e al Comune di Roma). Le giunte comunali di centrodestra amministrano oggi territori che corrispondono al 52,3% del valore aggiunto realizzato nelle grandi città (il 90,7% in Lombardia, il 98,3% nel Lazio, il 96,5% in Sicilia), mentre alle giunte di centrosinistra fa capo il restante 47,7% del valore aggiunto dei grandi Comuni (il 100% in Trentino Alto Adige, Umbria e Campania, più dell'80% in Liguria, Emilia Romagna, Toscana) (tab. 3).

Non è tanto da rilevare l'asimmetria dell'orientamento politico di amministrazioni vicine o contigue, che di per sé non pone un'ipoteca sul cammino della riforma federalista, quanto piuttosto il cambiamento degli assetti consolidati nel tempo nei meccanismi di intermediazione dei processi economici e sociali da parte del potere politico, di cui esprime una misura, ad esempio, la spesa pubblica locale.

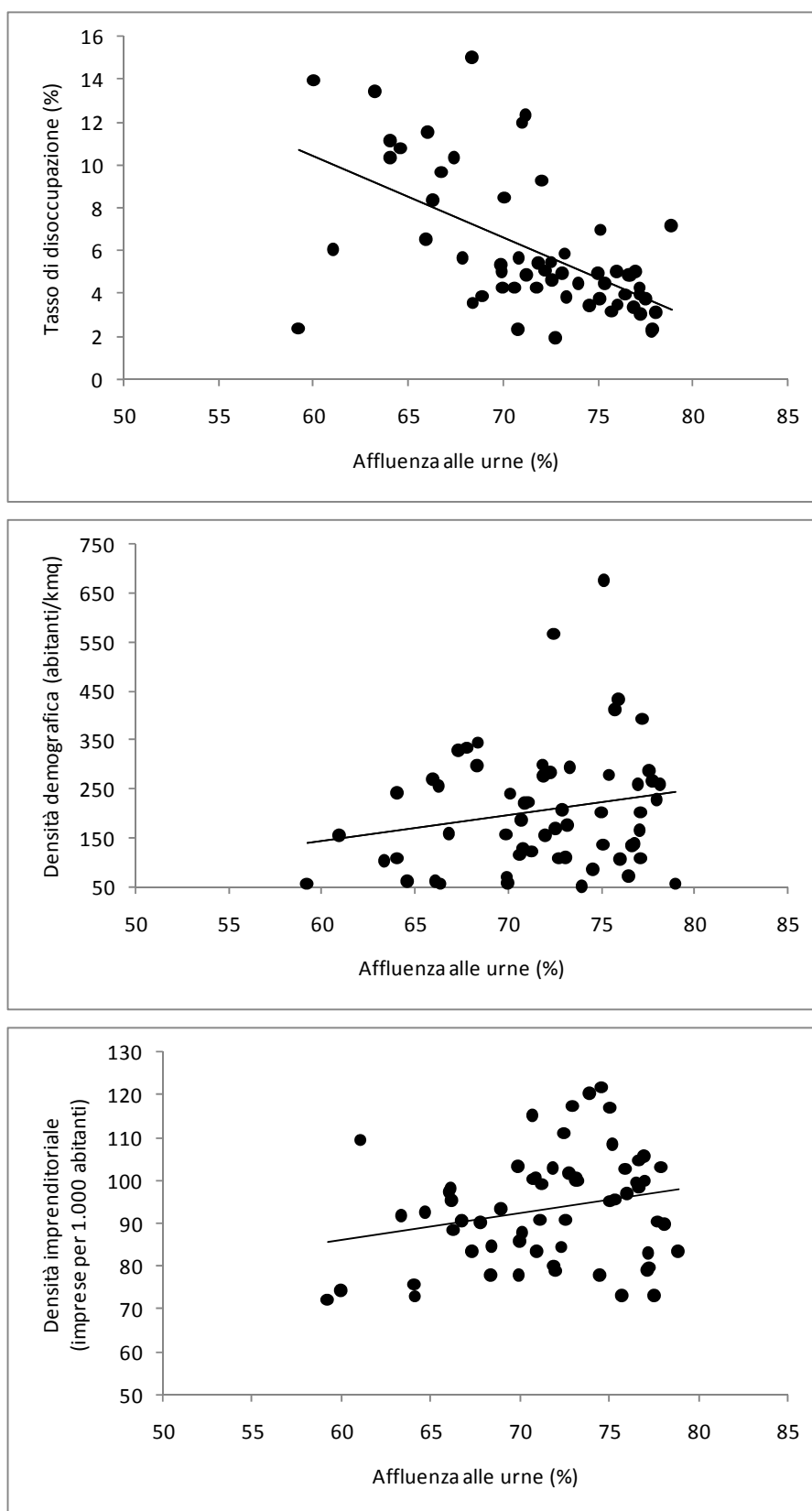
Il centrodestra, alla guida oggi della metà delle amministrazioni provinciali italiane, presiede ad oltre il 53% della spesa pubblica delle Province (che ammonta a circa 17 miliardi di euro l'anno nel complesso) e, in particolare, a più del 58% della spesa in conto capitale, fissando così un netto cambiamento rispetto al recente passato (tab. 4).

**Tab. 1 - Affluenza alle urne alle elezioni del 6-7 giugno 2009 (val. %)**

	Affluenza alle urne 6-7 giugno 2009 (%)	Affluenza elezioni precedenti (%)	Diff. %
Europee	66,46	72,88	-6,42
Comunali (I turno)	76,69	79,33	-2,64
Provinciali (I turno)	70,53	74,39	-3,86
- <i>Provincia con affluenza più alta (Rieti)</i>	78,92	82,28	-3,36
- <i>Provincia con affluenza più bassa (Belluno)</i>	59,23	64,17	-4,94
- <i>Provincia con maggiore riduzione affluenza (Chieti)</i>	61,00	69,08	-8,08

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero dell'Interno

**Fig. 4 - Correlazioni tra l'affluenza alle urne alle elezioni provinciali del 6-7 giugno 2009 (I turno) e alcuni indicatori socio-economici**



Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero dell'Interno, Istat, Infocamere

**Tab. 2 - Numero di Province, popolazione e Valore aggiunto (\*) per orientamento politico delle Amministrazioni provinciali: distribuzione per regioni e ripartizioni geografiche (v.a. e val. %)**

	Centrodestra			Centrosinistra		
	N. Province	Popolazione	Valore aggiunto	N. Province	Popolazione	Valore aggiunto
Piemonte	6	38,4	37,7	2	61,6	62,3
Valle d'Aosta	1	100,0	100,0	0	0,0	0,0
Lombardia	11	95,8	96,0	1	4,2	4,0
Trentino A. A.	0	0,0	0,0	2	100,0	100,0
Veneto	6	94,9	95,6	1	5,1	4,4
Friuli V. G.	2	69,2	68,3	2	30,8	31,7
Liguria	2	31,4	30,3	2	68,6	69,7
Emilia Romagna	1	6,6	6,0	8	93,4	94,0
Toscana	0	0,0	0,0	10	100,0	100,0
Umbria	0	0,0	0,0	2	100,0	100,0
Marche	2	45,4	43,1	3	54,6	56,9
Lazio	2	18,5	14,0	3	81,5	86,0
Abruzzo	3	76,8	77,5	1	23,2	22,5
Molise	1	27,7	28,0	1	72,3	72,0
Campania	3	79,5	80,6	2	20,5	19,4
Puglia	4	75,9	75,9	2	24,1	24,1
Basilicata	0	0,0	0,0	2	100,0	100,0
Calabria	2	27,0	28,1	3	73,0	71,9
Sicilia	8	93,8	93,2	1	6,2	6,8
Sardegna	1	10,0	8,9	7	90,0	91,1
Nord-Ovest	20	73,3	75,7	5	26,7	24,3
Nord-Est	9	50,3	49,3	13	49,7	50,7
Centro	4	14,9	12,3	18	85,1	87,7
Sud e isole	22	68,4	67,6	19	31,6	32,4
Italia	55	55,7	54,1	55	44,3	45,9

(\*) Valore aggiunto ai prezzi base, anno 2007. Non comprende l'extra-regio.

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero dell'Interno, Istat



**Tab. 3 - Popolazione e Valore aggiunto (1) dei Comuni capoluogo (2) per orientamento politico delle Amministrazioni comunali: distribuzione per regioni e ripartizioni geografiche (val. %)**

	Centrodestra		Centrosinistra	
	Popolazione	Valore aggiunto	Popolazione	Valore aggiunto
Piemonte	25,8	23,1	74,2	76,9
Valle d'Aosta	0,0	0,0	100,0	100,0
Lombardia	89,5	90,7	10,5	9,3
Trentino Alto Adige	0,0	0,0	100,0	100,0
Veneto	37,2	33,9	62,8	66,1
Friuli Venezia Giulia	61,6	59,0	38,4	41,0
Liguria	5,2	7,1	94,8	92,9
Emilia Romagna	11,7	11,3	88,3	88,7
Toscana	21,1	17,9	78,9	82,1
Umbria	0,0	0,0	100,0	100,0
Marche	27,2	23,7	72,8	76,3
Lazio	98,4	98,3	1,6	1,7
Abruzzo	58,2	51,9	41,8	48,1
Molise	29,9	31,8	70,1	68,2
Campania	0,0	0,0	100,0	100,0
Puglia	21,7	22,4	78,3	77,6
Basilicata	46,8	44,2	53,2	55,8
Calabria	41,9	31,2	58,1	68,8
Sicilia	96,3	96,5	3,7	3,5
Sardegna	55,3	58,6	44,7	41,4
Nord-Ovest	53,5	60,6	46,5	39,4
Nord-Est	25,3	23,2	74,7	76,8
Centro	67,8	68,7	32,2	31,3
Sud e isole	46,0	44,7	54,0	55,3
Italia	50,1	52,3	49,9	47,7

(1) Valore aggiunto ai prezzi base, anno 2007. Non comprende l'extra-regio.

(2) Sono stati presi in considerazione i 116 Comuni capoluogo italiani al 31/12/2008.

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero dell'Interno, Istat

**Tab. 4 - Spesa delle Province (\*) per orientamento politico delle Amministrazioni provinciali: distribuzione per regioni e ripartizioni geografiche (val. %)**

	Centrodestra		Centrosinistra	
	Totale	Di cui: in conto capitale	Totale	Di cui: in conto capitale
Piemonte	32,4	49,0	67,6	51,0
Valle d'Aosta	-	-	-	-
Lombardia	96,0	98,1	4,0	1,9
Trentino Alto Adige	-	-	-	-
Veneto	94,4	98,5	5,6	1,5
Friuli Venezia Giulia	69,2	78,6	30,8	21,4
Liguria	28,9	15,1	71,1	84,9
Emilia Romagna	6,2	5,0	93,8	95,0
Toscana	0,0	0,0	100,0	100,0
Umbria	0,0	0,0	100,0	100,0
Marche	51,2	50,2	48,8	49,8
Lazio	17,7	13,2	82,3	86,8
Abruzzo	79,8	81,4	20,2	18,6
Molise	30,7	21,4	69,3	78,6
Campania	77,9	71,9	22,1	28,1
Puglia	75,5	82,3	24,5	17,7
Basilicata	0,0	0,0	100,0	100,0
Calabria	37,6	34,7	62,4	65,3
Sicilia	91,6	86,0	8,4	14,0
Sardegna	12,4	20,9	87,6	79,1
Nord-Ovest	65,6	77,4	34,4	22,6
Nord-Est	54,8	65,2	45,2	34,8
Centro	15,7	14,4	84,3	85,6
Sud e isole	65,4	61,8	34,6	38,2
Italia	53,6	58,3	46,4	41,7

(\*) Il dato è relativo agli impegni di spesa, anno 2005. Non sono comprese le Province autonome di Trento e Bolzano i cui flussi finanziari sono oggetto di rilevazione sui bilanci consuntivi delle Regioni e delle Province autonome, mentre in Valle d'Aosta le funzioni sono di competenza dell'Amministrazione regionale.

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero dell'Interno, Istat



#### **4. IL CONTRASTO ALLA CRISI COME TEST DI RESPONSABILITÀ PER GLI ENTI LOCALI**

Da più parti si fa riferimento alla necessità di un grande spirito di coesione contro la crisi. Ma è chiaro che l'Italia parte svantaggiata, perché questo spirito si innesta su un telaio molto debole, dove non si sa bene chi è autorizzato a fare cosa, né chi è oggettivamente in grado di fare cosa.

La necessità di mettere in campo efficaci misure di contrasto alla crisi economica rappresenta dunque, da un lato, un banco di prova della capacità di coordinamento dei diversi livelli di governo del territorio, dall'altro è la conferma che la riforma mancata e i tanti anni di sterili contrapposizioni e di sindacalismo istituzionale ci costringono ad operare con un assetto dei pubblici poteri non equilibrato e in perenne transizione.

Il ruolo delle Regioni è in buona sintesi quello di mettere in campo risorse in grado di moltiplicare la spinta che viene dall'intervento statale. Evidentemente un loro ruolo cruciale si gioca sulla capacità di mettere in campo, in modo equilibrato e compatibile con la destinazione originaria, le risorse comunitarie loro attribuite. Difficilmente le Regioni giocheranno la partita del contrasto alla crisi per una ridefinizione del loro ruolo nell'assetto complessivo dei poteri.

Viceversa, sono gli enti locali che, in questa complicatissima fase congiunturale, hanno l'opportunità di segnalare l'esigenza di una loro forte rilegittimazione, di una candidatura a svolgere un ruolo significativo all'interno del futuro assetto federalista. La spinta nella direzione di uno Stato delle autonomie è tutta dentro i Comuni – soprattutto quelli di dimensioni medio-grandi e grandi – che si battono per le risorse e impugnano il patto interno di stabilità; è tutta dentro le Province, che vogliono attestare la loro utilità nella *governance* di area vasta; è dentro l'autogoverno della montagna, che non vuole rinunciare a tutelare la propria specificità.

L'analisi riportata nei paragrafi successivi, concentrandosi soprattutto sull'operato degli enti locali, prova a verificarne la capacità di risposta, la reattività, le modalità di intervento.

Più in generale, la crisi è un test di affidabilità per tutti i soggetti pubblici. Al momento gli italiani si mostrano scettici, diffidenti. Una recente indagine del Censis basata su un campione nazionale di cittadini rileva che il 55,5%

degli intervistati (con giudizi più severi nel Mezzogiorno) non apprezza l'operato dei soggetti pubblici nel contrasto alla crisi. Se si focalizza però l'attenzione sulle risposte di coloro che si sforzano di discernere l'impegno dei diversi soggetti, emerge un ruolo non secondario attribuito agli enti territoriali (tab. 5).

Regioni, Comuni e Province raccolgono complessivamente il 15% dei consensi, superati di poco dalla Presidenza del Consiglio (17,3%). Questo stesso dato nazionale è di per sé significativo, soprattutto se confrontato con le competenze dirette e con il riverbero mediatico di cui la Presidenza del Consiglio dispone nel contesto specifico. Se poi si scende nel dettaglio, si individuano aree del Paese dove gli enti territoriali raccolgono una fiducia molto superiore tra i cittadini. In particolare, nel Nord-Est vengono indicati come i soggetti più attivi dal 22,5% del campione. Anche isolando i soli enti locali (Comuni e Province) le differenze si presentano marcate: al 10,7% della media italiana fa infatti riscontro il 16,4% del Nord-Est.

Anche in una fase di emergenza straordinaria come quella attuale, si evidenzia nel Nord del Paese (e in particolare nelle regioni orientali) un rispecchiamento importante dei cittadini nei soggetti pubblici a loro più prossimi. Comuni e Province di una porzione importante del Paese assumono responsabilità dirette riproponendo una storia amministrativa che vede le identità collettive formarsi dentro i soggetti locali.

**Tab. 5 - Soggetti pubblici ritenuti più attivi nel supportare cittadini e imprese da quando è iniziata la crisi economica (val. %)**

	Area geografica				Totale
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e isole	
La Presidenza del Consiglio	21,7	18,3	15,0	14,7	17,3
Il Comune	7,3	12,2	7,2	7,5	8,3
Il Ministero dell'Economia	5,6	6,1	8,7	3,2	5,5
L'Unione europea	4,9	3,3	3,9	5,1	4,4
La Regione	5,9	6,1	3,9	2,4	4,3
La Provincia	3,1	4,2	1,9	1,1	2,4
La Banca d'Italia	3,5	1,9	1,9	1,6	2,2
Nessuno di questi	47,9	47,9	57,5	64,5	55,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2009

## **5. RISPOSTE LOCALI PER UNA CRISI GLOBALE: IL RUOLO DEI COMUNI**

Nelle aree più evolute del Paese gli italiani hanno costruito il proprio benessere senza la disponibilità di risorse naturali o di ricchezze accumulate in precedenza. Lo hanno costruito sull'impegno nel lavoro inteso come attività di trasformazione che genera valore, sulla lungimiranza, sull'attaccamento al loro territorio e alle loro città, sulla propensione verso la patrimonializzazione, sulla coincidenza tra strategie individuali e familiari.

Non stupisce dunque che in Italia, almeno per il momento, la crisi economica mondiale morda meno che in altre realtà dove la crescita è stata forse maggiore, più tumultuosa, ma drogata da una leva finanziaria alla quale molti, senza gli anticorpi dell'italica diffidenza per tutto ciò che è immateriale, hanno aderito.

Si aggiunga che nel nostro Paese la crisi economica in atto non sta determinando intensi fenomeni di mobilitazione collettiva. Si assiste piuttosto all'emergere di strategie individuali improntate all'adattamento e all'assestamento continuato.

La segmentazione (territoriale e settoriale) delle difficoltà a cui i diversi soggetti vanno incontro favorisce piccoli adattamenti personali, piuttosto che univoche reazioni sociali.

Ma una crisi che, almeno per il momento, colpisce in modo puntiforme e produce reazioni di carattere soprattutto individuale, risulta difficile da interpretare e ancor più difficile da gestire.

I soggetti locali con responsabilità pubbliche non possono certo adottare, nella loro azione di contrasto alla crisi, modalità di intervento preconfezionate. Devono piuttosto attrezzarsi per conoscere le modalità con cui i diversi segmenti della realtà locale vengono messi "sotto sforzo" e predisporre politiche di intervento autonome, originali, ritagliate sui singoli fattori predisponenti e sui reali impatti della crisi sul loro territorio.

Oggi chi è toccato direttamente dalla crisi può subire penalizzazioni pesantissime. Al contrario, chi ne rimane ai margini può non subire impatto alcuno o addirittura trarne alcuni vantaggi (basti pensare al risparmio in termini di bolletta energetica o di spesa per la mobilità individuale). Questo vale sia per le famiglie che per le imprese.

Anche per questo motivo gli enti locali hanno assunto responsabilità significative e giocato un ruolo importante a fronte di un'azione governativa che, pur creando la giusta cornice di riferimento, per la sua inevitabile distanza dai singoli soggetti di domanda, non ha potuto mettere in campo l'“appropriatezza” richiesta dallo scenario descritto.

Al riguardo una recente indagine del Censis su un campione di sindaci di Comuni capoluogo di provincia evidenzia un atteggiamento quantomeno prudente nel valutare l'azione governativa: solo il 29,4% del totale ritiene che abbia funzionato bene. La quota restante si orienta su giudizi di scarsa rilevanza (tab. 6).

**Tab. 6 - Come hanno funzionato gli strumenti messi in campo dal Governo? (val. %)**

	Val. %
Bene	29,4
L'aiuto è stato troppo modesto	35,3
Non sono stati rilevanti	35,3
Totale	100,0

Fonte: indagine Censis, 2009

A fronte di ciò, in una logica che potremmo definire di “sussidiarietà rovesciata”, quasi la totalità dei Comuni (94,1%) è intervenuta con misure straordinarie (tab. 7). Tali misure si risolvono nella gran parte dei casi in un potenziamento generalizzato del welfare per le fasce deboli (76,5% dei Comuni), ma non è da trascurare la quota di amministrazioni locali che ha scelto di individuare specifici target di cittadini particolarmente colpiti (38,2%) o di affidare la scelta delle modalità di intervento a tavoli di concertazione con soggetti locali o altri livelli istituzionali (41,2%).

A ben guardare, le iniziative che gli enti locali hanno avviato sono riconducibili a due assi di intervento:

- misure straordinarie di sostegno a chi è stato colpito in modo sostanziale dalla crisi economica in atto;
- interventi finalizzati a contrastare il dilagare sul territorio delle condizioni che determinano il disagio.



**Tab. 7 - Attivazione di misure straordinarie da parte dell'amministrazione comunale**  
(val. %)

	Val. %
Sì, con un potenziamento generalizzato del welfare per le fasce deboli	76,5
Sì, creando un tavolo di concertazione con altri soggetti locali e istituzionali	41,2
Sì, individuando specifici target di cittadini	38,2
No, per ragioni di bilancio	0,0
No, perché l'impatto della crisi sul nostro territorio è stato per il momento molto limitato	0,0
No, per altre ragioni	5,9

Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte.

Fonte. indagine Censis, 2009

Nel caso del primo asse, il target di riferimento è stato individuato, anche se non in senso esclusivo, nelle famiglie in difficoltà. Nel caso del secondo asse, a beneficiare dell'intervento degli enti locali è stato il tessuto economico-produttivo espressione del territorio, soprattutto le piccole e medie imprese.

La gran parte dei Comuni si è mossa intervenendo volta per volta sulle singole emergenze. Occorre però notare che negli ultimi mesi circa un terzo dei Comuni ha varato "pacchetti anticrisi" per il 2009 molto articolati al loro interno e rivolti a lavoratori in mobilità, cassaintegrati, commercianti, artigiani e famiglie in difficoltà (tab. 8).

**Tab. 8 - Integrazione delle politiche adottate dall'amministrazione comunale** (val. %)

<i>Le azioni di contrasto sono state adottate:</i>	Val. %
Congiuntamente nell'ambito di un "pacchetto-anticrisi"	34,6
Separatamente, una alla volta in base alle singole emergenze	65,4
Totale	100,0

Fonte. indagine Censis, 2009

Sono i caratteri di fondo di tali “pacchetti”, anche a prescindere dall’ammontare complessivo di risorse messe a disposizione, che rendono l’azione di alcuni Comuni di particolare interesse. Tra questi vanno segnalati:

- la volontà di agire contemporaneamente su più target selezionando quelli maggiormente interessati dalla crisi in atto, ponendo attenzione ai soggetti che vengono “morsi dalla crisi” su più fronti della loro vita familiare e professionale;
- l’attenzione a garantire una minima libertà di scelta per i beneficiari delle misure socio-assistenziali, in modo tale da non “chiudere” il sostegno in modo preconstituito, ma da concedere libertà di scelta là dove i bisogni si polarizzano;
- lo sforzo di concertazione e di coordinamento con le altre istituzioni locali, sia in orizzontale (con altri Comuni, con la Camera di commercio, ecc.) che in verticale (con le Regioni e le Province) (tab. 9);
- la capacità di mobilitare, in una corretta cornice di *governance*, il protagonismo e le risorse di differenti soggetti locali (istituti di credito, aziende pubbliche di servizio, grande distribuzione, esercizi di vicinato, strutture sanitarie) (tab. 10);
- lo sforzo finalizzato a velocizzare e fluidificare una serie di meccanismi, soprattutto sul fronte urbanistico e pianificatorio, per sostenere il settore dell’edilizia, oggi tra i più colpiti dalla recessione in atto e quello con le più immediate ripercussioni occupazionali (tab. 11).

**Tab. 9 - Soggetti con cui sono stati concertati/coordinati gli interventi (val. %)**

	Val. %
Stato centrale	4,2
Regione	41,7
Provincia	58,3
Altri Comuni	29,2
Camera di commercio	50,0
Sindacati dei lavoratori	54,2
Associazioni di rappresentanza datoriali	41,7
Ordini professionali	8,3
Altro	33,3

Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte

Fonte: indagine Censis, 2009

**Tab. 10 - Misure adottate a valere sul bilancio del Comune o derivanti da accordi con altri soggetti (val. %)**

	Val. %
Agevolazioni per l'accesso ai servizi per anziani	86,5
Incremento del buono casa o creazione di altre forme di sostegno per l'affitto	73,0
Agevolazioni per l'accesso ai servizi scolastici	67,6
Agevolazioni per l'uso del trasporto pubblico	59,5
Campagne informative sulle agevolazioni in atto (statali, regionali, comunali, ecc.)	59,5
Agevolazioni tariffa rifiuti	56,8
Agevolazioni Ici	51,4
Convenzioni con la grande distribuzione	43,2
Convenzioni con le aziende locali di servizio	40,5
Creazione di una <i>social card</i> locale o di <i>voucher</i> per gli acquisti	37,8
Agevolazioni per l'accesso a strutture sportive comunali	35,1
Convenzioni con istituti di credito	35,1
Stabilizzazione dell'aliquota dell'addizionale Irpef	32,4
Convenzioni con strutture sanitarie private	8,1
Riduzione dell'aliquota dell'addizionale Irpef	5,4
Altro	5,4
Nessuna misura adottata	5,4

Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte

Fonte. indagine Censis, 2009



**Tab. 11 - Adozione di misure di sostegno all'economia locale e alle imprese insediate**  
(val. %)

	Val. %
Potenziamento degli strumenti per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro	46,4
Convenzioni con cooperative per il reinserimento occupazionale di soggetti in difficoltà	35,7
Patti sociali con imprese e sindacati per il rilancio dell'economia locale	32,1
Misure per la velocizzazione dei mandati di pagamento alle imprese aggiudicatrici di contratti e appalti	32,1
Interventi finalizzati a velocizzare o anticipare opere di manutenzione del patrimonio pubblico	32,1
Interventi finalizzati ad una più rapida attuazione degli ambiti di trasformazione previsti dalla pianificazione in essere	28,6
Misure volte alla riduzione o alla rateizzazione degli oneri di urbanizzazione	28,6
Convenzioni con sportelli bancari locali per misure di credito alle imprese	25,0
Misure supplementari di formazione o di training per il reinserimento occupazionale	17,9

Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte

Fonte. indagine Censis, 2009

Naturalmente le soluzioni che i Comuni hanno scelto di adottare sono state filtrate nel rispetto di almeno due tipi di vincoli: da un lato quello proveniente dal rispetto del patto di stabilità (nelle forme e nei modi attualmente oggetto di dibattito politico), dall'altro quello connesso alle principali scelte di programmazione e di pianificazione in essere il cui eventuale stravolgimento, deludendo attese consolidate, potrebbe innescare meccanismi di amplificazione del processo di crisi in atto.

Con riferimento al primo punto, i Sindaci interpellati denunciano forti penalizzazioni nel concreto dispiegarsi dell'azione di contrasto. Il 66,7% delle risposte raccolte fa riferimento all'impossibilità di utilizzare le risorse provenienti dagli avanzi di amministrazione. A questi si aggiungono i proventi della vendita di quote azionarie o parti del patrimonio immobiliare, anch'essi di fatto indisponibili (il 36,4% delle risposte) (tab. 12).

**Tab. 12 - Penalizzazioni nell'azione di contrasto alla crisi derivanti dai vincoli del patto interno di stabilità (val. %)**

<i>Siete sati penalizzati?</i>	%
Sì, perché disponiamo di risorse derivanti da avanzi di amministrazione	66,7
Sì, perché disponiamo dei proventi della vendita di quote di aziende e di parti del patrimonio immobiliare comunale	36,4
No, non disponiamo di risorse al momento "congelate" dal patto di stabilità interno	15,2
No, l'eventuale funzione di sostegno all'economia è importante, ma incidentale e non può essere una priorità per il Comune	9,1
No, siamo intervenuti adeguatamente e ad ampio raggio con altre risorse	6,1
No, la spesa per investimenti dei Comuni deve essere programmata per tempo e indirizzata verso opere fondamentali	3,0

Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte

Fonte. indagine Censis, 2009



## 6. IL “GIUSTO CONFINE” DELLE AZIONI DI CONTRASTO

Ogni crisi particolarmente acuta – e quella che stiamo attraversando lo è certamente – induce ad una riconsiderazione dei ruoli e delle funzioni dei diversi soggetti economici, sociali, istituzionali.

Per quanto concerne le Province, istituzioni interessate da una pluridecennale ondata abolizionista, proprio nella crisi che stiamo attraversando sembrano trovare le condizioni di fondo per un ritorno reale di protagonismo. Ci sono infatti almeno quattro ordini di ragioni per tale rilancio.

Le prime due attengono ad elementi di carattere strettamente congiunturale, destinati però ad avere effetti nel medio periodo, e sono:

- da un lato, la difficoltà – e la crisi attuale lo sta dimostrando ogni giorno – delle politiche e degli interventi pensati e attuati dal centro di rispondere alle esigenze di un tessuto economico e sociale sempre più spaccettato e disarticolato, che trova solo nella dimensione micro-territoriale il suo momento di condensazione. In questo senso, *la Provincia può rappresentare il soggetto di responsabilità istituzionale più idoneo a fronteggiare la crisi*, e a mettere in campo quell’insieme di strumenti in grado di sostenere dal basso il rilancio del sistema Paese, partendo proprio dalle esigenze plurime e differenti dei singoli territori;
- dall’altro lato la ripresa di un dibattito, quello sul federalismo e sull’organizzazione complessiva del soggetto Stato, destinato a tradursi in riforma: se le linee di fondo che sembrano emergere verranno confermate, la Provincia verrà configurandosi come l’autorità di area vasta, capace di comprendere anche le sottoaree territoriali, e come *snodo amministrativo decisivo dell’architettura istituzionale del Paese* (nell’ipotesi che Stato e Regioni siano depositarie di poteri prevalentemente legislativi), con un’attribuzione di funzioni meno parcellizzate rispetto a quelle finora ricevute.

Le altre due ragioni attengono invece a fattori di più lungo periodo che riguardano la trasformazione della dimensione territoriale nelle sue plurime articolazioni e del rapporto tra i soggetti che vi operano. Fattori che chiamano direttamente in causa la Provincia come luogo ideale di monitoraggio e di governo delle complesse trasformazioni in corso:



- la prima di queste riguarda il rapporto tra territorio e sviluppo: se la globalizzazione sembrava aver cancellato il territorio, e imposto il primato del singolo – impresa, lavoratore – nei processi di sviluppo, proprio la crisi sta riportando alla riscoperta del *territorio come dimensione strategica di competitività del sistema*: una competitività che non si fonda più sull'intraprendenza della singola impresa che fa export e si internazionalizza, ma sulla capacità dei singoli territori di promuovere l'eccellenza dei tanti fattori che lo compongono;
- la seconda attiene invece alla crescente complessità dell'articolazione territoriale. Oggi il territorio si spacchetta, si sfarina e si riaggrega, a seconda degli interessi che di volta in volta ne determinano le direzioni, in perimetri sempre nuovi e poliedrici. Dai distretti – che siano industriali, turistici, enogastronomici, culturali – alle aree vaste, dai borghi alle realtà metropolitane complesse, il territorio a “geometrie variabili”, caratterizzato dalla plurima appartenenza, costituisce ormai una realtà che chiede di essere assecondata e governata con strumenti flessibili, non con improbabili organismi costituiti *ad hoc*. Vi è una *domanda di governo di area vasta* che solo la Provincia può soddisfare a patto che questa sappia rilanciare il proprio ruolo di istituzione protagonista.

Basta ripercorrere queste quattro considerazioni per capire come siano ormai superabili le polemiche recenti, siano esse ispirate dall'antico abolizionismo o dalla trincea difensiva che gli si oppone. Al di là di ogni dubbio si impone oggi l'esigenza di un'istituzione capace di essere snodo nella costruzione dal basso di un federalismo che sia essenzialmente “Stato delle autonomie”.

### ***Le misure anticicliche: un'opportunità per le Province di fronte alla crisi***

La forza con cui la crisi sta colpendo il settore delle costruzioni, unitamente alla ennesima, drammatica, presa d'atto delle pessime condizioni del telaio infrastrutturale del Paese in tutte le sue possibili componenti, suggerisce l'opportunità di puntare con un forte impegno su un programma straordinario di manutenzione del Paese.

La manutenzione, oltre ad attestare la cura e l'attaccamento di un'amministrazione per i suoi beni pubblici, consente di sviluppare capacità organizzative e di dare slancio ad uno specifico comparto produttivo e occupazionale configurandosi come intervento anticiclico.



Un programma straordinario di manutenzione, inoltre potrebbe essere:

- *diffuso sul territorio* e comunque indirizzato sulla base di criteri da determinare (specifici settori/aree di particolare degrado);
- di *semplice gestione amministrativa* (può partire nel giro di qualche mese a differenza delle opere pubbliche infrastrutturali);
- privo di preclusioni di scala imprenditoriale. Potrebbe infatti coinvolgere *operatori grandi, medi e piccoli* del settore delle *costruzioni* (dove la crisi occupazionale si sentirà di più e dove già oggi si concentra una parte consistente della Cassa Integrazione ordinaria concessa), ma anche di altri comparti;
- in grado di sollecitare il protagonismo di *giovani professionisti, tecnici intermedi e anche di strutture terziarie* di supporto;
- garanzia di *ritorni economici per le singole amministrazioni coinvolte*, riducendo nei prossimi anni i crescenti costi di interventi riparativi;
- portatore di un'immagine positiva degli enti pubblici che non solo impongono delle regole a cittadini e imprese, ma *si occupano dei loro beni con la stessa responsabilità che chiedono alle comunità amministrate*;
- in grado di produrre effetti *visibili nel breve periodo*, migliorando l'immagine complessiva dei territori e dunque la loro forza attrattiva;
- orientato a rimuovere aree di degrado migliorando la *sicurezza pubblica* e diffondendo cultura civica.

A ben guardare, l'insieme di questi motivi lascia intravedere con chiarezza un ruolo attuale e potenziale per le Province in questo ambito di intervento. Oggi si discute molto delle risorse messe in campo per sostenere grandi imprese e istituti di credito. È verosimile, a questo riguardo, che con risorse di gran lunga inferiori si potrebbe lanciare un grande progetto di manutenzione da affidare agli enti locali. Le Province, in particolare, potrebbero intervenire nella manutenzione degli edifici scolastici, delle strade, delle aree forestali, dei terreni a rischio idrogeologico, delle aree protette. Si tratta, tra l'altro, di azioni che potrebbero mobilitare ulteriori risorse private (per il patrimonio pubblico e per i boschi) e comunitarie (per i parchi e per i terreni a rischio).

Le Province vedrebbero in questo modo valorizzata e rilegittimizzata la loro funzione e recupererebbero uno spazio di protagonismo in piena sintonia con le esigenze strutturali e congiunturali di tutto il Paese.



### ***Un duplice impegno***

L'analisi dell'azione delle Province nel contrasto alla crisi consente di evidenziare l'esistenza di una duplice caratterizzazione dell'intervento degli enti:

- da un lato il tentativo di interpretare concretamente il ruolo di istituzioni vicine ai soggetti del territorio che si trovano in difficoltà, siano essi grandi aziende, distretti, specifici settori di attività, particolari categorie di lavoratori, piccoli enti locali;
- dall'altra la volontà di mantenere il focus della propria azione sul territorio nel suo insieme, sul suo sviluppo, la sua solidità, la crescita dei fattori umani alla base di uno sviluppo duraturo. In questo senso le Province tendono ad operare con azioni che coniugano l'esigenza di rispondere alla crisi con la capacità di proiettarsi nel futuro. Un esempio in questo senso sono i tentativi di pervenire a rimodulazioni anche importanti delle misure contenute nella programmazione comunitaria 2009-2013.

Si tratta di un esercizio non semplice che richiede da un lato scelte rapide in materia di indirizzo politico e di snellimento delle procedure amministrative per tutti gli interventi di urgenza da attuare a breve termine, dall'altro la capacità di sfruttare la contingenza della crisi per avviare programmi di ampio respiro, che guardano al futuro assetto economico e sociale del territorio nel suo insieme.

## **6.1. Gli ambiti di intervento**

### ***La programmazione di medio periodo e i processi concertativi***

Tutte le Province oggetto di analisi dichiarano di aver tentato di coniugare la programmazione ordinaria dell'ente con le specifiche iniziative di contrasto alla crisi economica.

Al riguardo, un primo ambito d'intervento attiene all'avvio o al rafforzamento di processi di concertazione sia "in alto" (con le Regioni) che "in basso" (con tutti i soggetti attivi nel territorio di competenza, dagli enti locali alle Camere di commercio alle organizzazioni di rappresentanza d'impresa e del lavoro).

Gli obiettivi sono numerosi e vanno dai tavoli di concertazione per “leggere” la crisi e individuare le situazioni di rischio, fino ad intese programmatiche finalizzate a razionalizzare l’impegno ed eliminare duplicazioni.

In alcuni casi il contesto di riferimento è rappresentato dalla programmazione socio-economica vigente, nel cui ambito vengono inquadrare le misure di sostegno all’economia locale adottate con procedure d’urgenza.

### ***Il sostegno alle imprese***

Si rilevano poi una serie di azioni specificamente rivolte ai soggetti economici in difficoltà. In questo caso le azioni sono modulate sulle caratteristiche del tessuto produttivo locale e sulle modalità con cui la crisi attuale sta lo sta colpendo.

L’elemento di maggiore criticità – soprattutto nelle province del nord industriale - viene individuato nella difficoltà di accesso al credito per le imprese. Per ovviare a questo problema le Province hanno creato fondi specifici finalizzati ad aumentare le garanzie al credito, a ridurre i tassi praticati dalle banche, ad intervenire nella rinegoziazione dei prestiti. Su un altro fronte si rafforzano gli interventi – spesso affidati ad incubatori esistenti – per la creazione e il tutoraggio di nuove microimprese.

### ***La formazione***

La filosofia generale che ispira le politiche delle province individua nella formazione professionale uno degli strumenti fondamentali per contrastare le disfunzioni del tessuto produttivo locale, incentivare l’innovazione, accrescere la qualità del lavoro. L’attuazione di questi obiettivi richiede l’attivazione di misure virtuose in grado di aumentare l’occupabilità e la competitività dell’intero sistema.

Gli interventi nel campo della formazione risultano più o meno più o meno complessi sulla base del livello di delega di questa funzione dalle Regioni alle Province.

Si va dalla semplice analisi dei fabbisogni formativi e di riqualificazione ad azioni formative vere e proprie attuate con le risorse della precedente programmazione comunitaria o messe in programma con la nuova stagione di programmazione 2007-2013, fino alla creazione di agenzie formative

provinciali dotate di autonomia di gestione. In alcuni casi, alla formazione per lavoratori disoccupati o lavoratori atipici, viene collegato un “premio” per le imprese che procederanno ad assunzioni a tempo indeterminato.

### ***Gli interventi sul sistema del welfare***

Non tutte le Province hanno avuto la possibilità di destinare risorse significative per ammortizzare gli effetti della crisi sul tessuto locale. In generale le politiche di welfare si concentrano sui lavoratori in difficoltà con misure quali:

- l'attività di mediazione tra Inps e banche locali per l'anticipo della Cig;
- il sostegno alle famiglie dei lavoratori colpiti da licenziamento (ad esempio tramite accordi con istituti di credito per il blocco delle rate di ammortamento dei mutui prima casa);
- la creazione di fondi di sostegno per i lavoratori privi di ammortizzatori sociali;
- strumenti per sconti e agevolazioni destinati alle famiglie colpite dalla crisi (*family card* locale);
- azioni contro l'usura per famiglie e imprese basate su meccanismi di defiscalizzazione.

In alcuni casi le Province intervengono sul welfare locale in via indiretta, coordinando l'attività svolta in quest'ambito dai Comuni del loro territorio, agendo da cassa di risonanza delle misure di sostegno adottate da altri soggetti e svolgendo attività di monitoraggio sui prezzi di beni e servizi. Una misura originale, che attesta la volontà di muoversi in coerenza con i processi di trasformazione territoriale in atto, si rileva nell'azione della Provincia di Roma che ha previsto specifiche misure di sostegno per i comuni dell'area metropolitana interessati da una violenta crescita demografica per via dei processi di delocalizzazione abitativa della capitale.

### ***Gli investimenti pubblici con funzione anticiclica***

Quasi tutte le Province interpellate fanno riferimento ai programmi di investimenti pubblici infrastrutturali previsti dagli enti. Gli interventi più ricorrenti riguardano la manutenzione straordinaria di strade ed edifici scolastici, ossia il campo elettivo degli investimenti provinciali. Sono tuttavia presenti nella riqualificazione urbana, negli investimenti sul settore

idrico, sulla viabilità ciclabile. In alcuni casi (Genova) questo avviene nell'ambito di Patti Territoriali in vigore.

Ulteriori sforzi attengono agli impegni per il pagamento puntuale dei fornitori e agli accordi di programma per il coordinamento degli interventi in capo ai singoli comuni.

Quella della spesa per investimenti è una tematica oggi all'ordine del giorno per via dei limiti alla spesa previsti dal patto interno di stabilità. Molte Province dichiarano di aver approvato ambiziosi Piani Triennali delle Opere Pubbliche che rischiano di non poter essere concretamente finanziati.

## **6.2. Gli aspetti più caratterizzanti dell'intervento delle Province**

### *Conoscenza*

Nell'approccio al problema le Province si sono mosse innanzitutto sul fronte della conoscenza di dettaglio dei processi in atto. In un orizzonte di risorse scarse è infatti indispensabile concentrare gli interventi sulle situazioni più critiche. Spesso i diversi tavoli di concertazione attivati localmente hanno posto come primo obiettivo quello del monitoraggio attento e puntuale dei processi in corso e la rilevazione delle situazioni di maggiore criticità.

### *Rapidità*

L'intervento delle Province è soprattutto improntato a criteri di "rapidità di azione". In uno scenario in via di rapido peggioramento le Province hanno avvertito la necessità di muoversi per impedire che alcune situazioni critiche imboccassero un "via di non ritorno" impoverendo il tessuto economico locale. Le aziende in crisi di ordinativi vanno salvate dal fallimento, i lavoratori in Cig devono ricevere l'assegno in tempo per salvaguardare il reddito familiare, le aziende che hanno lavorato per le istituzioni locali devono ricevere il corrispettivo in tempo utile per non entrare in sofferenza.

### *Condivisione*

Oltre a partecipare alle iniziative anticrisi attivate dalle Regioni di appartenenza, quasi tutte le Province hanno attivato intese programmatiche



o tavoli di concertazione con tutti i soggetti pubblici e privati ricadenti nel loro territorio. L'obiettivo, oltre al monitoraggio della crisi, è quello di evitare sovrapposizioni e di dotare di un minimo di programmazione e di organicità l'azione di contrasto alla crisi.

### ***Informazione***

Alcune Province hanno avvertito l'esigenza di avviare azioni di comunicazione e di organizzare sportelli informativi sulla situazione in essere e in particolare sulle misure di contrasto alla crisi messe in campo dalle Province stesse o da altri livelli istituzionali. In un intervallo relativamente breve è stato avviato un numero consistente di iniziative di sostegno alle imprese ed alle famiglie: evidentemente i beneficiari delle singole misure andavano adeguatamente informati e sensibilizzati sulle opportunità in essere.

### **6.3. Le difficoltà riscontrate**

Le Province oggetto di analisi si esprimono concordemente rispetto alle difficoltà incontrate nel mettere in campo azioni di adeguato contrasto alla crisi economica attuale, una crisi, peraltro, che evolvendo rapidamente spiazza la capacità di monitoraggio e di analisi degli enti locali.

Vengono segnalate unanimemente:

- la difficoltà di programmare gli investimenti a causa dei patti di stabilità che, anno dopo anno, intervengono con regole diverse sulla gestione amministrativa e contabile degli enti;
- l'impossibilità attuale di svincolare dal patto di stabilità interno le risorse che hanno in cassa e che potrebbero essere destinate al pagamento degli stati di avanzamento dei lavori affidati e all'avvio di nuovi interventi.

Alcune Province sottolineano difficoltà riconducibili alla natura stessa delle competenze loro assegnate ad ai meccanismi di finanza propria e derivata inefficaci in una prospettiva realmente federalista. In particolare si segnala:

- la costante difficoltà di ricondurre le azioni avviate nell'alveo dei compiti istituzionali delle Province, anche a causa di un processo di delega dalle Regioni ancora non completato;

- le modalità di accesso a risorse fiscali proprie eccessivamente ancorate al ciclo economico (mercato dell'auto e consumi elettrici delle imprese) e fortemente penalizzanti nelle fasi di congiuntura negativa.

Un ultimo tema attiene alla denuncia delle difficoltà incontrate dai Comuni del territorio – rispetto ai quali le Province assumono sovente un ruolo di coordinamento e di portavoce – sia per quanto concerne il ristoro del mancato gettito Ici che per la preclusione dell'utilizzo delle risorse da dismissioni e residui.

