



*Governance multi-livello e sviluppo rurale:
il ruolo delle province italiane – Provincia di Cosenza*

RAPPORTO SUL CASO DI STUDIO: PROVINCIA DI COSENZA

Catia Zumpano

INDICE

1. BREVE INQUADRAMENTO DEL TERRITORIO	3
2. LE FUNZIONI	10
2.1 Funzioni conferite dalla Regione	10
2.2. Funzioni svolte con progettualità cofinanziata	17
3. LE RISORSE	21
3.1. Le risorse finanziarie	21
3.2. Le risorse aggiuntive	24
4. RELAZIONI TRA PROVINCIA E ATTORI LOCALI	28
4.1. La Regione	28
4.2. Gli attori locali	29
5. UN CASO DI PROGETTAZIONE PROMOSSO E GESTITO DALLA PROVINCIA DI COSENZA: IL PROGETTO DISCOVERING MAGNA GRECIA	31
ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	34
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	36

Al Focus Group con i dirigenti e funzionari della Provincia di Cosenza hanno partecipato il Direttore Generale, i Dirigenti ed i funzionari dei Settori Agricoltura, Tributi, Datore di Lavoro, Sport-Turismo-Spettacolo, Cultura, Difesa del Suolo, Ambiente e Demanio Idrico, Mercato del lavoro, Patrimonio-Espropri, Bilanci, Programmazione e Internazionalizzazione.

Al Focus Group con gli attori locali hanno partecipato rappresentanti di GAL Alto Jonio, GAL Sila Greca, GAL Pollino, GAL Savuto, Parco del Pollino, Confagricoltura, GAL Valle del Crati

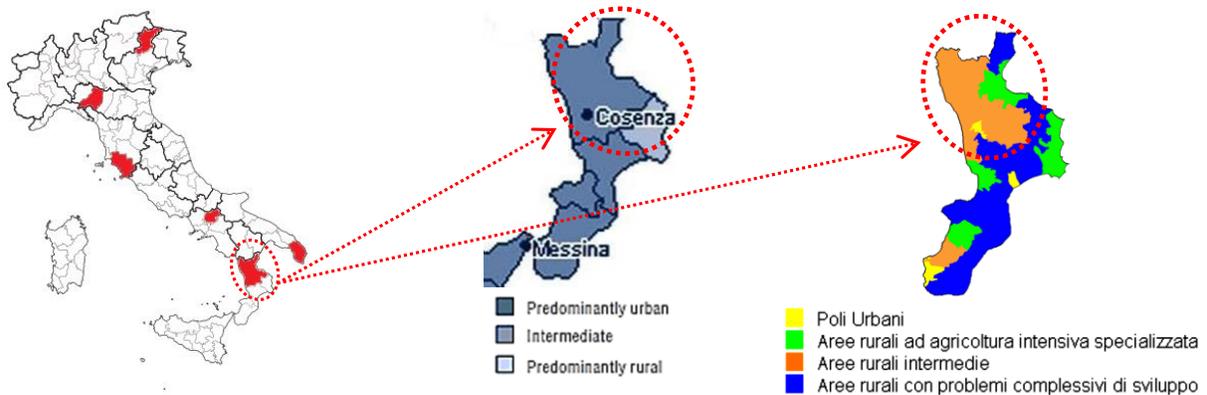
Al Focus Group sui progetti della Provincia di Cosenza hanno partecipato rappresentante della Società ALESCO, Distretto rurale del Pollino-Versante Calabria, Distretto Agroalimentare di Sibari, dirigenti e funzionari della Provincia.

1. BREVE INQUADRAMENTO DEL TERRITORIO

La Provincia di Cosenza, che copre la parte nord della Calabria, è l'ottava provincia d'Italia per estensione. La sua superficie, che rappresenta il 44% di quella regionale (6.650 Km²), è caratterizzata prevalentemente da un sistema montuoso (54%) e collinare (40%). La peculiarità del suo territorio consiste nel repentino passaggio dai paesaggi mediterranei della lunga costa tirrenica e ionica (228 Km di coste) alle frammentate montagne dell'interno. Fanno parte del territorio provinciale la catena del Pollino a nord e il massiccio montuoso della Sila e al suo interno sono presenti tre laghi artificiali: Cecita, Arvo e Ampollino; il fiume più lungo della regione, il Crati, che partendo dalla Sila, attraversa l'omonima valle dove è situato il capoluogo, Cosenza e la piana di Sibari, per sfociare nel mar Ionio. Essa è suddivisa in 155 comuni (38% dei comuni calabresi), dove risiede circa il 36% della popolazione regionale e registra una densità demografica di circa 107 abitanti per Km².

L'architettura urbana del sistema insediativo provinciale evidenzia, fra i punti di debolezza, la presenza di centri storici sempre più caratterizzati da un'elevata vulnerabilità idrogeologica e/o sismica, scarsamente interessati da sistematici interventi di recupero e consolidamento, nonché di aree di nuove espansioni, spesso sviluppate in zone a rischio di inondazione e di frana. Nello stesso tempo presenta un interessante valore artistico e architettonico dei centri storici, che hanno conservato in gran parte la loro identità.

Figura 1 – Classificazione OCSE (centro) e Piano Sviluppo Rurale Nazionale 2007-2013 (destra) del territorio della Provincia di Cosenza



Fonte: Nostre elaborazioni su mappe OCSE e PSN

Come rappresentato dalla figura 1, la gran parte dell'area della provincia di Cosenza rientra nelle "Aree rurali intermedie" (classificazione PSN): di esse ne fa parte quasi tutta la sua parte interna nonché la dorsale tirrenica. Essa comprende il 64% dei comuni cosentini, di cui l'88% registra, singolarmente, meno di 5.000 abitanti. Quest'area è stata oggetto, negli ultimi quindici anni a fenomeni di spopolamento (ne è stato colpito il 68% dei comuni) con livelli in linea con quelli medi regionali (-2%). In essa ricadono due dei tre Parchi nazionali presenti in Regione: Parco del Pollino e Parco della Sila. In relazione alle altre aree, la Provincia si caratterizza per la presenza di un solo "Polo urbano", rappresentato dal capoluogo – Cosenza –, oggetto anche esso di fenomeni di spopolamento a favore dei piccoli centri limitrofi. L'area rurale ad agricoltura

intensiva e specializzata” è localizzata nella pianura di Sibari e raggruppa 13 dei 155 comuni cosentini. E’ un’area a forte specializzazione agricola, con punte di occupazione agricola pari al 24%. A differenza delle altre aree, essa registra fenomeni di spopolamento più contenuti. Sono 42 i comuni che ricadono nelle “*Aree rurali con problemi di sviluppo*”, distribuiti in tre piccole aree: versante Alto Ionio cosentino, la Sila Greca e la Valle del Savuto. Si tratta di aree che presentano tassi di spopolamento molto più alti rispetto alle altre aree e che registrano forti ritardi sia dal punto di vista economico sia di dotazione di servizi.

Sul fronte demografico, l’analisi intercensuaria (2001-2011) dei dati relativi alla provincia cosentina evidenzia il perdurare di un trend negativo sino al 2008, dovuto essenzialmente alla denatalità e all’emigrazione. Solo a partire dal 2009 si registra un’inversione di tendenza (+ 6.000 abitanti), che continua, pur se con incrementi minimi, fino al 2011.

Nell’arco di tempo esaminatosi osserva anche un incremento della componente adulta/anziana a danno della popolazione giovanile: il livello di età della popolazione cosentina risulta essere notevolmente incrementato, con un indice di vecchiaia che passa dal 109,4% del 2001 al 143,5% nel 2011(valore più alto rispetto a quelli regionali). Relativamente alla presenza straniera, fra tutte le province calabresi, quella di Cosenza registra il maggiore incremento, passando dal 2,5% del 2009 al 3,3% del 2011.

Tabella 1 – Caratteristiche territoriali e socio-economiche

	Provincia di Cosenza	Regione Calabria	Italia
Superficie (kmq 2011)	6.649,96	15.080,55	301.336,00
Numero di Comuni (v.a. al 31/12/2011)	155	409	8.092
Popolazione anagrafica (v.a. al 09/10/2011)	714.030	1.959.050	59.433.744
Densità abitativa (ab/kmq al 09/10/2011)	107,37	129,91	197,23
Indice di vecchiaia (indicatore, 31/12/2011)	143,50	134,31	148,75
Indice di dipendenza strutturale (indicatore, 09/10/2011)	48,78	49,91	53,49
Popolazione 15-64 anni (v.a. al 2011)*	479.918	1.306.817	38.722.733
Occupati, di cui	213.550	577.391	22.967.243
– <i>agricoltura</i>	11,56	11,01	3,70%
– <i>industria</i>	16,16	16,67	28,47%
– <i>altre attività</i>	72,28	72,32	67,83%
Tasso di attività 15-64 anni (indicatore Istat, 2011)	48,68	48,76	62,25
Tasso di disoccupazione totale 15-64 anni (indicatore Istat, 2011)	12,26	12,73	8,41
Tasso di occupazione totale 15-64 anni (indicatore Istat, 2011)	42,65	42,49	56,94

* *Nostre elaborazioni*

Fonte: Atlante della competitività delle province e delle regioni, Istituto Guglielmo Tagliacarne - Unioncamere

Relativamente al mercato del lavoro, il numero degli occupati è stimato nel 2011 in 213,6 mila unità (il 37% degli occupati regionali). L’analisi intercensuaria dell’ultimo quinquennio evidenzia un calo costante dell’occupazione, con una riduzione pari quasi al 15% rispetto al 2007. Il calo più forte si registra nel passaggio dal 2009 al 2010 (in piena crisi economica), dove si passa dalle 220,5 alle 209,4 mila unità occupate. Fra il 2010 e il 2011 si verifica una leggera ripresa, con una crescita pari al 2,2% rispetto all’anno precedente.

Parallelamente, nello stesso periodo, il numero delle persone in cerca di lavoro è progressivamente aumentato di circa il 10%. Nel passaggio dal 2010 al 2011, in tendenza con i dati sull'occupazione, si verifica una leggera riduzione (0,2%).

La distribuzione degli occupati per settore economico evidenzia come la gran parte di essi sia concentrata nell'ambito dei servizi (154,4 mila unità); segue l'industria con 34,5 mila (di cui più della metà nel settore delle costruzioni) e, infine, l'agricoltura con 24,7 mila addetti. Delle 213.550 unità occupate nel 2011, il 3,8% è manodopera straniera.

Relativamente al tasso di occupazione, la provincia cosentina, nel quinquennio esaminato, registra una riduzione, passando dal 46,6 del 2007 al 42,7% del 2011 (dato che rispecchia quanto verificatosi a livello regionale). Da evidenziare come nel biennio 2010-2011 si registra un aumento, pur se leggero, pari allo 0,9%. Sull'altro fronte, il tasso di disoccupazione aumenta passando dal 10,5% del 2007 al 12,3% del 2011. Anche in questo caso, si registra una leggera inversione di tendenza nel biennio 2010-2011, dettata da una leggera diminuzione pari allo 0,2%. Da registrare come la tenuta del tessuto economico produttivo provinciale debba fare i conti con un aumento significativo (+46%) del numero delle ore autorizzate di cassa integrazione guadagni nel periodo 2007-2011 (Fonte: Inps).

I settori tradizionali, la presenza significativa di microimprese, una netta prevalenza di ditte individuali contraddistinguono il tessuto imprenditoriale della provincia di Cosenza; tessuto che, secondo i dati Infocamere, registra nel decennio 2001-2011 un aumento dell'8% delle proprie imprese, le quali passano dalle circa 61 mila unità del 2001 alle 66,5 mila del 2011. Di esse, l'84% sono attive; il 25% è rappresentato da imprenditoria femminile, il 7% da imprenditoria straniera; il 15,4% da imprenditoria giovanile, la quale opera principalmente nel settore del commercio.

Il Rapporto 2011 sull'economia della provincia di Cosenza redatto dalla locale Camera di Commercio, evidenzia come nell'arco temporale 2001-2011 si sia registrata una crescita significativa delle società di capitale (quasi raddoppiate), a riprova del maggiore interesse della provincia cosentina verso un miglioramento qualitativo del tessuto imprenditoriale locale.

Relativamente al settore agricolo, le imprese che operano in questo settore rappresentano il 18,3% del tessuto imprenditoriale della provincia di Cosenza e circa il 37% delle imprese agricole regionali; esse concorrono a formare circa il 3% del valore aggiunto complessivo della ricchezza prodotta in Provincia (Dati 2011). Un'analisi della serie storica del valore aggiunto ai prezzi correnti del decennio 2000-2011 evidenzia come il settore dell'agricoltura, passando dal 5,3 del 2000 al 2,9 del 2011, abbia dimezzato il proprio peso.

Tabella 2 – Caratteristiche strutturali dell'economia

	Provincia di Cosenza		Regione Calabria		Italia	
Totale imprese registrate (Infocamere, 31/12/2011)	66.451,00		180.922,00		6.110.074,00	
di cui:						
– Agricoltura, silvicoltura, pesca	12.220,00	18,39%	32.016,00	17,70%	837.624,00	13,71%
– Attività manifatturiere	5.200,00	7,83%	14.503,00	8,02%	617.768	10,11%
– Costruzioni	8.813,00	13,26%	22.830,00	12,62%	906.496,00	14,84%
– Commercio all'ingrosso e al dettaglio	19.341,00	29,11%	56.821,00	31,41%	1.550.863,00	25,38%
– Attività dei servizi di alloggio e ristorazione	4.613,00	6,94%	11.374,00	6,29%	392.337,00	6,42%
Valore aggiunto totale, milioni di euro (Infocamere, 31/12/2011), di cui:	11.134,00		30.003,00		1.395.219,00	
– Agricoltura	328,00	2,95%	1.176,00	3,92%	26.698,00	1,91%
– Totale industria	1.766,00	15,86%	4.564,00	15,21%	347.094,00	24,88%
– Servizi	9.040,00	81,19%	24.262,00	80,87%	1.021.426,00	73,21%
Reddito disp. Totale, Meuro (Istituto Tagliacarne, 2010)	9.584,00		25.532,00		1.029.943,00	
Reddito disp. Procapite, (Istituto Tagliacarne, 2010)	13.043,00		12.700,00		17.028,00	
Produzione totale agricola ai prezzi base, migliaia di euro (Istituto Tagliacarne, 2010), di cui	608.756,00		1.913.135,00		45.942.616,00	
– Coltivazioni erbacee	147.936,00	24,30%	400.945,00	20,96%	14.687.486,00	31,97%
– Coltivazioni legnose	298.731,00	49,07%	1.035.036,00	54,10%	10.439.470,00	22,72%
– Prodotti zootecnici	50.194,00	8,25%	230.906,00	12,07%	14.889.559,00	32,41%
– Prodotti forestali	8.872,00	1,46%	14.985,00	0,78%	476.690,00	1,04%
– Servizi annessi	103.023,00	16,92%	231.263,00	12,09%	5.449.412,00	11,86%

Fonte: Atlante della competitività delle province e delle regioni, Istituto Guglielmo Tagliacarne - Unioncamere

Il settore terziario, in termini di numerosità di imprese, si pone al primo posto nel sistema economico provinciale. Al suo interno, fa da padrone il commercio, il quale detiene il maggior numero di imprese a livello provinciale (19.341). Esso è composto principalmente da attività al dettaglio di piccole e medie dimensioni. Nel suo ambito, il turismo conta su 4.613 imprese e ricopre grande rilievo per la promozione della provincia cosentina, la quale registra, a livello regionale, il primato nell'ambito dei dati sui movimenti turistici: 576.266 arrivi nel 2011, di cui il 90% arrivi italiani. In relazione alle tipologie di attività svolte, primeggia la ristorazione (quasi il 90%).

Tabella 3 – Valore aggiunto totale ai prezzi base per categoria (prezzi correnti, euro)

	Agricoltura, silvicoltura e pesca (a)	(a/d)	Industria (b)	(b/d)	Servizi (c)	(c/d)	Totale (d)	
Provincia di Cosenza	2000	337	3,85%	1.545	17,63%	6.881	78,52%	8.763
	2008	406	3,69%	1.686	15,33%	8.907	80,98%	11.000
	2011	375	3,65%	1.383	13,47%	8.510	82,88%	10.267
	Δ 2008/2000	20%		9%		29%		26%
	Δ 2011/2000	11%		-10%		24%		17%
	Δ 2011/2008	-8%		-18%		-4%		-7%
Regione Calabria	2000	1.263	5,41%	3.837	16,43%	18.249	78,16%	23.349
	2008	1.248	4,09%	4.863	15,95%	24.370	79,95%	30.480
	2011	1.286	4,35%	4.013	13,56%	24.301	82,10%	29.600
	Δ 2008/2000	-1%		27%		34%		31%
	Δ 2011/2000	2%		5%		33%		27%
	Δ 2011/2008	3%		-17%		-0,3%		-3%
Italia	2000	30.036	2,80%	297.109	27,74%	743.745	69,45%	1.070.891
	2008	28.851	2,04%	378.722	26,72%	1.009.927	71,25%	1.417.500
	2011	28.150	1,99%	351.495	24,84%	1.035.563	73,17%	1.415.207
	Δ 2008/2000	-4%		27%		36%		32%
	Δ 2011/2000	-6%		18%		39%		32%
	Δ 2011/2008	-2%		-7%		3%		-0,2%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat e Istituto Tagliacarne – Unioncamere

Il settore agricolo rappresenta uno dei nuclei base dell'economia del territorio cosentino sia in termini di incidenza percentuale sul numero complessivo delle imprese (18,4% del totale), che di ruolo ricoperto nelle esportazioni (40,2% delle complessive). La maggior parte delle aziende, oltre che essere di piccole dimensioni, è prevalentemente costituita da ditte individuali (91%). In relazione alla distribuzione territoriale delle stesse, in generale, la superficie provinciale presenta un'agricoltura non specializzata. Tuttavia, per alcune colture è possibile individuare specializzazioni territoriali, quali quelle presenti nella piana di Sibari (agrumi e olivo), mentre la zootecnia è presente in Sila, nella Valle Crati, nel Basso e Alto Tirreno Cosentino (suini). Al 31 dicembre 2011 sono state rilevate 293 aziende agrituristiche operanti nel territorio provinciale.

Tuttavia il settore agricolo ha perso, nel periodo intercensuario, una consistente parte della sua base produttiva: la superficie agricola totale si è ridotta di più di 1/5, in parte per la continuazione dei processi di urbanizzazione, in parte per un vero e proprio abbandono nelle aree più marginali. La forte riduzione dei prati permanenti e pascoli sembra confermare l'abbandono degli allevamenti nelle zone più interne.

Tabella 4 –Caratteristiche strutturali del settore primario

	Provincia di Cosenza			Regione Calabria			Italia		
	2000	2010	$\Delta 10/00$	2000	2010	$\Delta 10/00$	2000	2010	$\Delta 10/00$
Numero aziende agricole, di cui:	63.871,00	50.203,00	-0,21	174.277,00	137.388,00	-0,21	2.396.274,00	1.620.884,00	-0,32
– con coltivazioni agrumi	10.417,00	6.987,00	-0,33	30.920,00	20.974,00	-0,32	154.643,00	79.589,00	-0,49
– con coltivazioni olivo (olive da tavola e da olio)	43.335,00	41.049,00	-0,05	120.584,00	113.907,00	-0,06	1.111.122,00	902.075,00	-0,19
Numero aziende agricole con allevamenti, di cui	11.072,00	4.797,00	-0,57	21.852,00	10.189,00	-0,53	370.356,00	217.449,00	-0,41
– con allevamenti suini	9.261,00	1.577,00	-0,83	16.979,00	2.193,00	-0,87	156.818,00	26.197,00	-0,83
Numero capi suini	51.807,00	2.737,00	-0,95	90.323,00	51.214,00	-0,43	8.603.141,00	9.331.314,00	0,08
Superficie agricola totale (ettari)	379.606,00	29.452,00	-0,92	841.304,00	706.438,00	-0,16	18.766.895,00	17.081.099,00	-0,09
Superficie agricola utilizzata (SAU) (ettari)	229.762,00	212.967,00	-0,07	554.794,00	549.254,00	-0,01	13.181.859,00	12.856.048,00	-0,02
– SAU a prati permanenti e pascoli	7.533,00	59.451,00	6,89	140.607,00	140.715,00	0,00	3.414.592,00	3.434.073,00	0,01

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat, Censimenti dell'agricoltura 2000 e 2010.

Con riferimento al settore industriale, lo stesso è rappresentato principalmente dall'edilizia e dal manifatturiero. Il settore delle costruzioni, nel quale ricade il 13,3% delle imprese provinciali, presenta un valore aggiunto pari al 6,9% del totale provinciale, in linea con il dato regionale. E' il settore che maggiormente accusa gli effetti della crisi economica, a causa dell'abbattimento della spesa in opere pubbliche, ambito principale di intervento. Il settore manifatturiero, composto essenzialmente da imprese di piccole dimensioni (1-9 addetti), è orientato prevalentemente a fornire il mercato interno. Al suo interno operano soprattutto industrie alimentari (24,1%), seguite da quelle della fabbricazione di prodotti in metallo (16,3%). Pur esprimendo una buona operatività, il settore avrebbe necessità di avviare un processo di innovazione tecnologica per superare i vincoli strutturali ancora persistenti nell'economia provinciale.

Osservando l'andamento del commercio estero su scala locale nel biennio 2010-2011, si evince una limitata operatività della provincia di Cosenza. Essa rispecchia le criticità presenti sul fronte nazionale. Nel 2011 si assiste ad un decremento dei flussi di merci verso l'estero in termini cumulati pari al 7%. Uno sguardo ai comparti produttivi locali evidenzia come sia il settore dell'agricoltura e della pesca a esportare i maggiori quantitativi di prodotto, con oltre 28,7 milioni di euro, seguito da quello alimentare con oltre 25,5 milioni di euro. Sul totale delle esportazioni l'agricoltura ha un'incidenza percentuale pari al 40,2%; si tratta di valori molto alti sia rispetto alla media regionale (13,4%) che nazionale (1,5%), che acquistano una maggiore valenza se si considerano i limiti strutturali (imprese con dimensioni molto piccole), tecnologici (bassa capacità a introdurre innovazioni nei processi produttivi). Circa il 56% delle esportazioni provinciali sono verso l'Unione Europea, seguono le esportazioni verso l'America settentrionale con una percentuale pari al 9,7%.

Sul fronte delle importazioni si registra, nel biennio considerato, un trend negativo pari al 13%. Il maggior numero di importazioni è nel settore della metalmeccanica ed elettronica (41,2% del totale), seguito dal settore alimentare (24%). Si importa prevalentemente dall'Unione Europea (circa 74% del totale).

Tabella 5– Apertura dei mercati (Meuro, %)

	Provincia di Cosenza			Regione Calabria			Italia		
	2010	2011	Δ	2010	2011	Δ	2010	2011	Δ
Importazioni	200	175	-13%	659	578	-12%	343.220	400.184	+17%
Esportazioni	77	71	-7%	345	355	+3%	333.329	371.153	+11%
Propensione all'export (2010)	0,69%			1,15%			23,89%		
Tasso di apertura (2010)	2,49%			3,34%			48,49%		

Fonte: Atlante della competitività delle province e delle regioni, Istituto Guglielmo Tagliacarne – Unioncamere

Le dotazioni infrastrutturali locali permangono ancora abbastanza limitate rispetto alle esigenze dall'apparato produttivo, confermando l'esistenza di un vincolo ai percorsi di sviluppo economico (tabella 6). Nonostante detti limiti va rilevata una buona dotazione strutturale per quanto riguarda la rete stradale e la rete ferroviaria con indici, nel 2011, rispettivamente pari a 111,8 e 108,4, che risultano superiori al valore regionale pari rispettivamente a 106,1 e 107,4 (Fonte: Unioncamere – Tagliacarne). Anche tra le infrastrutture sociali si osserva, a livello provinciale, una buona dotazione, a eccezione delle strutture sanitarie, che registrano un indice pari a 67,6 rispetto all'indice registrato a livello regionale.

Nello specifico, sul fronte delle infrastrutture stradali, il patrimonio stradale della provincia è stato progettato molti anni fa e, pertanto, poco idoneo per i volumi di traffico ed esigenze di mobilità attuali. Alcune zone della provincia presentano condizioni di scarsa accessibilità, in particolare le zone montane.

Tabella 6– Indici di infrastrutturazione (Italia=100)

	Provincia di Cosenza		Regione Calabria	
	2001	2011	2001	2011
Infrastrutture economiche*	61,74	56,79	81,08	83,85
Infrastrutture sociali**	61,16	67,27	63,37	66,52
Indice generale infrastrutture (economiche e sociali)	61,56	59,94	75,77	78,65

*Infrastrutture economiche: rete stradale, rete ferroviaria, porti, aeroporti, impianti e reti energetico-ambientali, strutture e reti per la telefonia e la telematica, reti bancarie e servizi vari.

**Infrastrutture sociali: strutture culturali e ricreative, strutture per l'istruzione, strutture sanitarie.

Fonte: Atlante della competitività delle province e delle regioni, Istituto Guglielmo Tagliacarne – Unioncamere

2. LE FUNZIONI

2.1 Funzioni conferite dalla Regione

L’allocazione infra-regionale di funzioni e competenze agli enti locali spetta al legislatore regionale e la loro distribuzione si è realizzata con natura, modalità di esercizio e tempi diversi a seconda della maggiore o minore propensione al decentramento.

A differenza di quello nazionale, il trasferimento di funzioni da parte dell’Ente Regione in Calabria è stato caratterizzato da un percorso lungo e travagliato, che ancora oggi, a più di dieci anni dal suo avvio, risulta incompleto. Di fatto, la Regione Calabria, tardivamente rispetto ad altre Regioni, ha fatto propria la normativa sul decentramento amministrativo soltanto nel 2002, con l’emanazione della legge regionale n. 34 “*Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali*”. Nelle intenzioni iniziali, la legge doveva rappresentare lo strumento normativo per ridisegnare “*il quadro delle competenze esercitate da Regione, Province, Comuni e autonomie funzionali, sia attraverso il riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi già esercitati, che con il conferimento di ulteriori funzioni e compiti, disciplinandone strumenti, procedure e modalità di conferimento*” (FIELD, 2012). Nel periodo 2002-2005, sono state formalmente trasferite 244 funzioni, le quali possono essere ricondotte a quattro macro aree di intervento:

1. *Sviluppo economico e attività produttive* (artigianato, industria, energia, miniere e risorse geotermiche);
2. *Territorio, ambiente ed infrastrutture* (urbanistica, beni ambientali, trasporto locale e altri trasporti; opere pubbliche; viabilità; protezione e tutela dell’ambiente; demanio idrico; protezione civile; catasto)
3. *Servizi alla persona ed alla collettività* (mercato del lavoro; istruzione scolastica; polizia amministrativa; salute umana e sanità veterinaria; concessione di trattamenti economici a favore di invalidi civili).
4. *Polizia amministrativa.*

Ad esse, a seguito dell’emanazione della legge regionale n.1/2006¹, se ne sono aggiunte ulteriori 45 in materia di agricoltura, beni culturali, turismo, formazione professionale, istruzione secondaria superiore. Si tratta di un numero rilevante di deleghe (ben 289) che, però, nel concreto, non sempre hanno corrisposto ad un effettivo trasferimento di funzioni.

Occorre tener presente che l’Ente Regione aveva già adottato, negli anni precedenti all’emanazione della Legge n.34/2002, una serie di provvedimenti per incidere sul riparto delle competenze amministrative. Quest’ultima, di fatto, aveva il compito di completare il trasferimento di funzioni in un quadro organico. In ogni caso, la lentezza delle procedure concertative (o la loro non attivazione) ha fatto sì che l’effettivo trasferimento di risorse e compiti alle province calabresi avvenisse soltanto a partire dal 2006, a seguito della emanazione del Piano di trasferimento delle risorse alle Province (Dgr 397/2006). Da evidenziare, però, come le somme

¹ L.r. n.1 dell’11 gennaio 2006 “*Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l’anno 2006, art.3, comma 4 della Legge regionale n.8/2002)*”. Nel Titolo II sono previste alcune modifiche e integrazioni a valere sulla L.r. 34/2002

previste ed impegnate nei bilanci regionali non siano mai state liquidate alle Province nell'anno di competenza e nella loro interezza: di norma, la Regione trasferisce un acconto iniziale sulla somma prevista ed impegnata in bilancio e soltanto a seguito della rendicontazione eroga il saldo. Così si pronuncia un nostro intervistato: "... non c'è stato un sistematico rapporto di cooperazione istituzionale con il livello regionale che in qualche maniera mettesse a disposizione risorse finanziarie, strumentali e tecniche per esercitare in completo i ruoli e le funzioni che la Legge 34/2002 assegnava alle province!".

Tale modo di procedere ha minato il processo di decentramento amministrativo, ridimensionando la spinta innovativa delle Province, le quali avevano riposto, sin dal 2002, molte aspettative sul processo di trasferimento di funzioni: a tal proposito, alcune di esse (compresa quella cosentina), al fine di rispondere in maniera più ottimale a quanto disposto dalle deleghe, avevano dato vita ad una propria riorganizzazione interna.

Sulla scia di quanto previsto dalla normativa prodotta dalla Regione Calabria in tema di decentramento di funzioni, e al fine di restituire un quadro di immediata lettura delle stesse, abbiamo ricondotto le tipologie di funzioni svolte dalla Provincia di Cosenza – per ciascuna delle quattro macro aree di intervento -a cinque fondamentali attività: pianificazione/progettazione, regolazione, erogazione di aiuti finanziari agli operatori, realizzazione di servizi e attività generali di controllo, monitoraggio e valutazione (tabella 7).

Tabella 7–Funzioni conferite alle Province dalla Regione Calabria

Macro area	Materia	Pianificazione e progettazione	Regolazione	Aiuti finanziari agli operatori	Realizzazione di servizi	Controllo, monitoraggio, valutazione
Sviluppo economico e attività produttive	Agricoltura		X			X
	Caccia, pesca, acquacoltura		X			X
	Artigianato	X		X		
	Industria e aiuti alle imprese					
	Turismo		X	X	X	X
	Energia (rinnovabile e risparmio energetico)	X	X	X		X
	Miniere e risorse geotermiche					X
Territorio, ambiente e infrastrutture	Urbanistica	X				X
	Beni ambientali		X			X
	Protezione e tutela della natura e dell'ambiente					X
	Risorse idriche e difesa del suolo	X	X		X	X
	Lavori pubblici	X	X		X	X
	Viabilità	X			X	X
	Trasporti	X	X		X	X
Protezione civile	X			X	X	
Servizi alla persona e alla comunità	Servizi sociali e integrazione socio-sanitaria	X		X		X
	Formazione professionale			X		X
	Istruzione scolastica	X		X		X
	Mercato del lavoro				X	
	Beni e attività culturali			X		
	Spettacolo			X		
Sport			X			
Polizia amministrativa		X	X		X	X

Fonte: Nostre elaborazioni.

Uno sguardo alla tabella 7 evidenzia come la macro area relativa a “Territorio, ambiente e infrastrutture”, ad eccezione delle attività riconducibili all’erogazione di incentivi finanziari, risulta essere quella che registra il maggior numero di attività, soprattutto quelle di pianificazione e progettazione, nonché di controllo, monitoraggio e valutazione.

Una lettura più analitica ed attenta evidenzia però come l’esercizio concreto di dette attività presenti delle forti lacune, che rendono “*incompleti*” i processi avviati, in quanto:

- il loro completamento è collegato a norme e criteri che la Regione non ha ancora emanato, oppure lo ha fatto solo di recente;
- non è garantito il trasferimento dalla Regione delle risorse finanziarie necessarie per garantire l’operatività, nonché la sostenibilità temporale, delle attività intraprese (i flussi finanziari o nono mai stati avviati oppure sono erogati a singhiozzo).

E’ il caso del PTCP. (Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale), il quale, pur se elaborato ed adottato dall’Ente, non è ancora operativo in quanto vincolato a quanto previsto nel QTR (Quadro Territoriale Regionale), adottato dal Consiglio Regionale soltanto nel 2013². La stessa criticità si rileva anche nell’ambito della gestione dei rifiuti, per la quale, secondo quanto dettato dalla L.r. 34/2002 (art.85), le Province dovrebbero svolgere piene funzioni amministrative e compiti; in realtà, le stesse sono svolte parzialmente in quanto, anche in questo caso, la loro operatività è subordinata all’attuazione del Piano Regionale dei rifiuti, nonché strettamente collegata a norme non ancora emanate (ad esempio, per ciò che riguarda l’individuazione degli impianti di smaltimento). Anche il mancato aggiornamento, da parte della Regione, del Piano di risanamento delle acque (la sua nascita risale agli anni ‘80) comporta problemi nell’esercizio di alcune funzioni in ambito idrico (quali la proposta di classificazione dei corpi idrici e l’adozione dei relativi provvedimenti restrittivi della disciplina degli scarichi).

Anche il Piano provinciale dei *trasporti* rientra fra le attività di pianificazione non completate; infatti, pur se elaborato e adottato dall’Ente, esso è disatteso in mancanza dell’apposito trasferimento delle risorse finanziarie dalla Regione, che continua a avocare a sé le funzioni e i compiti del settore.

L’attività di pianificazione e di progettazione risulta invece ampiamente esercitata nel settore della *viabilità*. In tale ambito, in virtù di quanto previsto dal decreto legislativo 112/98³ e conferito dalla Legge 163/06 nonché del D.M. 20 giugno 2000, l’Ente elabora lo schema del Piano Triennale e dell’Elenco Annuale delle OO.PP. da realizzare; detto schema è approvato dal Consiglio Provinciale e pubblicato sul sito internet della Provincia e del Ministero delle Infrastrutture. La gran parte degli investimenti riguardano lavori di manutenzione, anche se non

²Il QTR, già approvato in stesura preliminare dalla Giunta Regionale nel 2010, è stato adottato con Delibera di consiglio regionale n.300 del 22 aprile 2013 (BURC n.4 vol. 1 e 2 del 15/6/ 2013 e supplemento al n.11 del 1 gennaio 2013).

³Il Decreto Legislativo 112/98 ha attribuito alle Province le funzioni di progettazione, costruzione e manutenzione della rete stradale regionale e provinciale, ivi compresi gli interventi di nuova costruzione e miglioramento, nonché i compiti di vigilanza. La Regione Calabria con la Legge 34/2002 sul decentramento amministrativo ha preso atto dell’esistente e per siffatta ragione non procede all’elaborazione di Piani triennali nel settore, ma la programmazione delle opere stradali è realizzata attraverso lo strumento dell’Accordo di Programma Quadro (APQ) nel quale possono rientrare interventi che riguardano più Province ed in cui la Regione promuove specifici protocolli/accordi con le stesse Province territorialmente interessate.

mancano interventi più specifici e mirati, rivolti ad eliminare localizzate criticità potenzialmente cause di disagi per gli utenti della strada. Sempre in virtù delle deleghe nazionali, l'Ente pianifica interventi di difesa del suolo previsti sulle strade provinciali.

Anche nel settore dell'*edilizia pubblica* (comprensiva di quella scolastica e l'impiantistica sportiva), l'attività di pianificazione e di progettazione risulta essere ampiamente esercitata. D'altro canto, gli interventi in questo settore rientrano fra le funzioni istituzionali principali dell'Ente e trovano ragione d'essere nelle competenze attribuite dalla normativa nazionale (D.Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000 e successive modifiche o integrazioni). L'Ente predispose, con cadenza triennale, dei piani di investimento, con l'indicazione delle opere che si andranno a realizzare e delle risorse finanziarie necessarie per attuarle. Si tratta di interventi che assorbono risorse finanziarie ingenti: ad esempio, dal 2004 al 2010 l'Ente ha investito per la realizzazione di opere pubbliche circa 366 milioni di euro e l'ultimo Piano predisposto (Piano Triennale 2011/2013) prevede opere per circa 200 milioni di euro. Da segnalare però come i continui tagli dei trasferimenti dal livello centrale e regionale degli ultimi anni abbiano ridimensionato l'operato dell'Ente, il quale non riesce più a coprire l'effettivo fabbisogno. Ciò si è tradotto in un allungamento dell'elenco dei lavori pubblici che, se pur programmati e progettati, permangono in lista di attesa, e finanziati man mano che la Provincia riesce a intercettare (o a beneficiare direttamente) di finanziamenti comunitari, statali e regionali.

Risulta essere invece poco incisiva l'attività di pianificazione e progettazione nel settore dello *sviluppo economico*, almeno sulla base delle deleghe effettivamente concesse dalla Regione. Le uniche funzioni di natura programmatica svolte riguardano la predisposizione del programma provinciale per l'artigianato, redatto in base alle istanze che provengono dai Comuni e dalle associazioni di categoria. D'altro canto, l'artigianato risulta essere il solo settore produttivo ad aver visto affiancato il trasferimento delle funzioni con quello delle risorse finanziarie.

Fra i settori economici che registrano il mancato trasferimento di funzioni programmatiche rientra anche il *settore agricolo-rurale*. Per questo settore, la mancanza di delega è frutto di una chiara scelta politica adottata a livello regionale sin dal 1998, in occasione del primo trasferimento dei compiti amministrativi alle Province e ai Comuni (Legge regionale n.9/1998)⁴ e confermata poi con l'emanazione di provvedimenti regionali fra il 2002 ed il 2006. In particolare, il mantenimento presso la Regione delle funzioni programmatiche in campo agricolo è sancito, in maniera definitiva, dalla L.r. n.1/2006: "*Rientra nelle competenze della Regione la redazione, valutazione e approvazione dei programmi e dei piani di intervento di tutto il settore agricolo, nonché la definizione delle linee di indirizzo per l'attuazione degli stessi*". E ciò nonostante si fosse proceduto, nel frattempo, al distacco permanente - presso le Province - di personale afferente ai servizi agricoltura regionali, da dedicare anche all'istruttoria di carattere tecnico degli interventi dei programmi comunitari di sviluppo rurale. D'altro canto, i Piani di Sviluppo Rurale che si sono susseguiti dal 2000 sono stati pensati senza prevedere momenti di confronto e di sinergie con le Province.

⁴La L.r. n.9 del 23 luglio 1998 "*Attribuzione delle funzioni amministrative in materia di agricoltura, caccia, pesca, sviluppo rurale, agriturismo e alimentazione, conferite alla Regione dal decreto legislativo 4 giugno 1997, n.143*" fu adottata a seguito dell'emanazione "forzata" decreto legislativo 5 marzo 1998 n. 60. Forzata in quanto la Calabria, insieme ad altre Regioni si era resa inadempiente rispetto a quanto previsto dall'art. 4 comma 5 della Legge n.59/97: l'emanazione entro sei mesi di una legge che individuasse le funzioni da trasferire alle Province e agli enti locali, comprese quelle previste dal Decreto n.143/1997, specifico in materia di agricoltura.

A differenza di quelle programmatiche, risultano essere invece ormai entrate a “*regime*” la gran parte delle attività di controllo, monitoraggio e valutazione, nonché quelle di regolazione, delegate alle Province calabresi. Le funzioni sono volte a verificare l’applicazione della normativa regionale, nonché il suo adattamento su scale provinciale. Ad esempio, la Provincia provvede a realizzare sistemi di monitoraggio dell’inquinamento acustico e ambientale del territorio; svolge—spesso ricorrendo a fondi propri - un ruolo attivo sul fronte delle attività autorizzatorie e di controllo per il risparmio energetico e dell’utilizzo delle fonti rinnovabili di energia. L’attività di controllo e autorizzatoria è svolta anche per le imprese turistiche (comprese le strutture di B&B). La Provincia gestisce, inoltre, le procedure pubbliche per il rilascio di qualifiche professionali/patentini in diversi ambiti (trasporto su strada di merci e persone, qualifica di I.A.P., di Utente di Motori Agricoli - Meccanizzazione Agricola e UMA, ecc.); tiene e aggiorna Catasti (come quello degli edifici scolastici pubblici, dei bacini idrici, ecc.) e Albi (le Associazioni Proloco, le cooperative sociali, organizzazioni di volontariato, nonché quello dei mediatori culturali); coordina le rilevazioni statistiche previste dal programma nazionale e dai programmi statistici regionali nei vari settori.

L’attività di erogazione finanziaria agli operatori pubblici e privati è esercitata soprattutto nel settore dei servizi alla persona e alla comunità. Per questo ambito, in virtù della L.r. n.23/2003, la Provincia partecipa alla costruzione del sistema integrato di interventi e servizi sociali regionali, assumendo un ruolo di raccordo tra la Regione e le realtà locali. Detto raccordo si traduce, sostanzialmente, nel concedere contributi ai Comuni per la realizzazione di servizi (*diritto allo studio*) inerenti le scuole materne (mensa scolastica, trasporto e integrazione dei disabili) e per la realizzazione di eventi culturali (ai comuni e alle associazioni culturali). In quest’ultimo caso, la Provincia cura anche l’attivazione delle procedure pubbliche per la raccolta delle proposte, nonché la loro istruttoria. L’operato svolto in quest’ambito risente però molto dell’incertezza che caratterizza ogni anno l’assegnazione dei finanziamenti da parte della Regione, i cui flussi, come già accennato, non sono costanti e hanno subito, nel corso degli ultimi anni delle riduzioni drastiche (-20% per le attività 2012).

La Provincia, fa anche ricorso a fondi propri per finanziare le attività sul territorio. Si tratta, nella gran parte dei casi, di piccoli importi volti principalmente ad attutire gli effetti della crisi economica, sostenendo le situazioni più critiche, comprese quelle a seguito di emergenze ambientali e sociali. Ad esempio, l’Ente finanzia le istanze di Comuni ed Associazioni volte al miglioramento dei servizi di trasporto in realtà periferiche e socialmente deboli, le quali, senza l’apporto del contributo provinciale, rischierebbero di rimanere privi di servizi essenziali. Fra le varie istanze finanziate si cita, a titolo di esempio, l’iniziativa “*Ticket Bus*”, finalizzato a favorire l’utilizzo del trasporto collettivo, per l’effettuazione degli spostamenti sistematici casa-lavoro dei lavoratori precari impegnati nelle attività di produzione agricola situate nella Piana di Sibari. E ancora, l’Ente, non potendosi, tra l’altro, esimersi, progetta e realizza interventi di urgenza per cause legate a fattori esterni quali le calamità naturali.⁵

⁵ Il sistema della protezione civile in Italia è basato sul principio di sussidiarietà. Il primo responsabile della protezione civile in ogni Comune è il Sindaco, che organizza le risorse comunali secondo piani prestabiliti per fronteggiare i rischi specifici del suo territorio. Quando si verifica un evento calamitoso, il Servizio nazionale della protezione civile è in grado, in tempi brevissimi, di definire la portata dell’evento e valutare se le risorse locali siano sufficienti a farvi fronte. In caso contrario si mobilitano immediatamente i livelli provinciali, regionali e, nelle situazioni più gravi, anche il livello nazionale, integrando le forze disponibili in loco con gli uomini e i mezzi necessari.

Nello stesso tempo, sempre contando sulle proprie risorse, la Provincia ha dato vita ad una serie di iniziative volte a dotare il territorio di strutture strategiche per la promozione e la salvaguardia del territorio. Ad esempio, al fine di ottimizzare gli interventi nel campo sociale, la Provincia, a partire dal 2011, realizza l'analisi annuale dei fabbisogni sociali del proprio territorio di competenza; ha istituito un Osservatorio Provinciale sull'ambiente, volto a monitorare lo stato di salute delle risorse naturali e ambientali (erosione delle coste, uso delle acque reflue, dei rifiuti, ecc.); nel 2011 ha avviato un censimento sulle emergenze geologiche nel territorio provinciale, al fine di meglio programmare la realizzazione di interventi di difesa da fenomeni di rischio idrogeologico e di erosione costiera, fenomeno quest'ultimo che attanaglia i litorali cosentini; ha realizzato e gestisce SI PROTUR (Sistema Informativo Provinciale per il Turismo).

Al fine di promuovere e realizzare attività sul fronte della mobilità internazionale e della internazionalizzazione, la Provincia, in collaborazione con Euroform, ha istituito, sin dal 2003, lo Sportello di Mobilità Internazionale (SMI). Nel corso degli anni sono stati realizzati decine progetti di mobilità internazionali che hanno permesso a giovani e professionisti cosentini di effettuare esperienze di formazione e/o di lavoro all'estero.

Per lo svolgimento delle funzioni, proprie e conferite, la Provincia di Cosenza dispone di un assetto organizzativo articolato, fondamentale, in quattro Dipartimenti. I Dipartimenti sono aggregazioni di settori caratterizzate da unitarietà direzionale e omogeneità di compiti attribuiti, finalizzati all'integrazione delle risorse per realizzare programmi e progetti e perseguire gli obiettivi dell'Ente. I settori sono diciannove, di cui due (Acque-Rifiuti) non ancora operativi. Essi sono articolati in servizi ed uffici e possono anche comprendere strutture periferiche distribuite sul territorio (centri per l'impiego, circondari etc.).

In relazione ai quattro Dipartimenti, gli stessi si dividono in:

- I° Dipartimento “*Servizi di supporto*”, ha la finalità di attuare le politiche di bilancio, di svolgere attività di supporto agli organi della direzione politica, di coordinare le attività di ricerca economica e sociale di supporto alla definizione delle linee strategiche di intervento dell'Ente.
- II° Dipartimento “*Servizi alla persona*”, dedicato alla gestione delle politiche sociali, alla promozione del lavoro, alla formazione professione e alla promozione delle attività turistiche e sportive
- III° Dipartimento “*Sviluppo, tutela e valorizzazione*”, cura le attività di coordinamento e di supporto alle iniziative avviate sul territorio, seguendo la formazione degli strumenti di pianificazione e gestione territoriale. Esso interviene anche in materia di tutela ambientale. Al suo interno, inoltre, sono collocati i settori relativi all'agricoltura, caccia e pesca; alle attività economiche e produttive.
- IV° Dipartimento “*Strutture e infrastrutture*”, si occupa di trasporti (rilascio autorizzazioni), della valorizzazione del patrimonio edilizio scolastico e della viabilità della rete stradale provinciale.

Oltre alla struttura dipartimentale, sono presenti anche strutture di staff, ovvero strutture di supporto alle altre unità organizzative, tra i quali il settore legale, informatico e l'ufficio stampa.

Fra le strutture di staff riveste un ruolo strategico il settore programmazione e internazionalizzazione, istituito nell'autunno del 2005 allo scopo di supportare le politiche di governo dell'Ente nell'ambito della programmazione economica e territoriale rientrano i Fondi Strutturali e le altre risorse della programmazione comunitaria, nazionale e regionale, nonché la pianificazione strategica, il marketing territoriale, il trasferimento di buone prassi agli enti locali sub provinciali.

Nell'internazionalizzazione, invece, rientrano lo sviluppo di partenariati, l'accompagnamento dei processi di internazionalizzazione del sistema produttivo, la cooperazione decentrata e tutte quelle attività che contribuiscono ad attivare, potenziare e qualificare le relazioni della Provincia con l'esterno.

Nell'ambito della struttura provinciale opera anche un Collegio dei Revisori dei Conti, un Nucleo di Valutazione (OIV), con funzioni di verifica dei risultati ottenuti dalle attività svolte dai Dirigenti dell'Ente rispetto a quanto programmato e un Comitato per il Controllo di Gestione di supporto alle attività di programmazione e misurazione degli obiettivi strategici e operativi dell'Ente.

Per svolgere le proprie funzioni istituzionali, la Provincia di Cosenza può contare su una pianta organica composta da 1.112 unità a tempo indeterminato (dicembre 2011), di cui il 28% composto da donne (313). Ai dipendenti a t. i, vanno aggiunti 13 dipendenti (tutti maschi) a tempo determinato. Nella pianta organica sono presenti 21 unità che ricoprono cariche dirigenziali, di cui 10 a tempo determinato.

Per quanto riguarda la distribuzione del personale nei diversi settori, quelli in cui si concentra un numero maggiore di unità sono Mercato del lavoro (il 20%), Viabilità (il 19,2%), Agricoltura, caccia e pesca (il 12,4%) e Formazione professionale (il 9,3%). Il settore Mercato del lavoro è quello che impiega un maggiore numero di donne (il 28,3%), seguito da quello della Formazione professionale (il 10,6%) e Agricoltura, caccia e pesca (il 10%).

Come già accennato, a seguito dell'emanazione della L.r. n. 34/2002 e al fine di coprire le attività oggetto di delega, sono state trasferite presso l'Ente, nel corso del 2006, 435 unità lavorative, provenienti dai vari Dipartimenti regionali. Esse dovevano garantire il consolidamento delle strutture necessarie allo svolgimento delle attività oggetto di delega. In realtà, come si è visto, il decentramento delle funzioni si è, nel migliore dei casi, ridotto ad un semplice decentramento di competenze amministrative, rendendo problematica la gestione del personale trasferito. Situazione questa aggravata dal fatto che la Regione Calabria non ha mai corrisposto con sistematicità all'Ente gli emolumenti stipendiali spettanti al personale trasferito. In mancanza di puntualità e certezza nell'assegnazione risorse trasferite, l'Ente è stato costretto a far gravare sul proprio bilancio detta spesa (pari a circa 12Meuro dal 2007 al 2012), sottraendo, di fatto, risorse a potenziali interventi sul territorio. Tale situazione, che ancora oggi non trova soluzione, ha spinto più volte la componente di governo dell'Ente a minacciare iniziative estreme, quali la restituzione formale alla Regione delle funzioni trasferite con il relativo personale. Quanto rilevato è ben espresso da uno dei nostri intervistati: *“Noi abbiamo avuto trasferito questo personale ... siamo in grande sofferenza perché abbiamo anticipato i pagamenti dello stesso per tanti anni e abbiamo problemi nel ricevere i rimborsi da parte della Regione.... e nella sostanza, la gran parte di questo personale è sottoutilizzato rispetto alle funzioni che la Legge 34/2002 prevedeva*

nel settore della formazione, ma anche dell'agricoltura.... Si arriva al paradosso: è stata emanata una legge che prevedeva il trasferimento di funzioni, che aumentava le competenze delle Province, in base ad essa è stato trasferito del personale aggiuntivo per svolgere dette potenziali funzioni, ma nel contempo non solo non sono state trasferite le funzioni, ma neanche le risorse finanziarie per coprire i costi del personale trasferito, mettendo il bilancio provinciale in forte sofferenza!".

Al fine di perseguire al meglio le proprie finalità istituzionali, l'Ente, nel corso degli anni, ha anche attuato una politica di esternalizzazione, acquisendo partecipazioni in Enti e Società esterne. Fra le diverse partecipate, assume un ruolo strategico per l'operato dell'Ente, l'Agenzia per l'energia e lo sviluppo sostenibile ALESSCO, agenzia istituita nel 2006 grazie al supporto dell'UE (copertura del 50% delle spese di start up) per creare un legame fra territorio e UE sui temi dello sviluppo sostenibile e dell'efficienza energetica. L'ALESSCO, unica in Calabria, può essere considerata un ente strumentale della Provincia di Cosenza a tutti gli effetti: l'Ente detiene il 90% delle quote di partecipazione. Essa, nel corso degli anni ha supportato la Provincia nell'implementazione di tutte le direttive nel campo dello sviluppo sostenibile, nonché a realizzare iniziative pilota (e strategiche) in campo ambientale.

2.2. Funzioni svolte con progettualità cofinanziata

La spinta a reperire risorse finanziarie aggiuntive a quelle ordinarie, nel caso della Provincia di Cosenza, non può essere ricondotta soltanto ad una necessità di sopperire ai tagli operati dal livello nazionale e regionale. In realtà, essa risponde ad una precisa strategia di sviluppo, messa in atto a partire dalla seconda metà dello scorso decennio, volta a utilizzare al meglio le opportunità offerte dai Fondi comunitari, nonché da qualsiasi altro Organismo istituzionale, nazionale e internazionale. Come riportato nel I° Bilancio sociale: *“La Provincia di Cosenza con l'obiettivo di costruire un'ipotesi di sviluppo per lavorare sugli scenari, obiettivi e strumenti della programmazione 2007-2013 ha avviato un'azione di concertazione e di ascolto del territorio con il Partenariato Istituzionale ed Economico e Sociale.”*(pag.105). E' in tale direzione che va letta l'istituzione, nell'autunno del 2005, del settore programmazione e internazionalizzazione, il quale verrà subito investito del compito di redigere il Documento Strategico Preliminare d'Area (DSP)⁶, quale documento sintetico delle ipotesi di sviluppo tracciate dal Partenariato.

Già nella fase 2000-2006 la Provincia aveva gestito risorse dei POR, soprattutto nell'ambito delle politiche del lavoro, cofinanziate dal FSE. In questo ambito è doveroso distinguere due tipi di attività: quelle svolte per conto della Regione e quelle realizzate in quanto beneficiario – a seguito della partecipazione di bandi – di risorse POR.

Nel primo caso, rientrano le funzioni amministrative relative all'attuazione dei piani di formazione professionale (politiche attive del lavoro), le quali, pur se delegate nel 2002, sono rimaste prevalentemente in capo alla Regione. Ad esempio, la Regione ha gestito direttamente

⁶ Il DSP, concluso nel luglio del 2006, è stato costruito tenendo conto della struttura DSR (quello regionale) con la finalità di integrare quest'ultimo con proposizioni che tenessero conto delle caratteristiche e delle vocazioni territoriali, economiche e sociali della Provincia di Cosenza. Da evidenziare come tale attività sia stata svolta senza che venisse richiesta formalmente dalla Regione Calabria.

l'Asse III "Formazione" del POR 2000-2006 e attualmente sta gestendo gli Assi Adattabilità, Occupabilità e Inclusione sociale del POR 2007-2013. Le funzioni relative alla programmazione generale, ai bandi, ai modelli esplicativi delle misure formazione POR sono dunque, concretamente esercitate dalla Regione che, di fatto, gestisce tutta la materia, compresa la verifica ed il controllo. Le Province sono coinvolte solo con funzioni informative e amministrative, compresa anche la raccolta delle istanze in presenza di bandi indetti a livello regionale, senza però poter esercitare alcun margine di discrezionalità.

Per il FSE, la Provincia ha gestito le linee di intervento che la Regione aveva destinato ai Centri per l'impiego e ha partecipato anche ai bandi per il potenziamento dei servizi. Ad esempio, al fine di potenziare e rendere più efficace l'operato dei Centri per l'impiego, l'Ente, tramite un progetto cofinanziato dal FSE, ha garantito l'affiancamento ai Centri di alcuni esperti nei loro primi anni di funzionamento, esperti che, successivamente, su iniziativa della Provincia, sono stati integrati nella loro pianta organica.

Altre risorse del Fondo Sociale Europeo sono state intercettate partecipando a bandi regionali, alla stregua di altri beneficiari, quali comuni, enti ecclesiastici, organismi di volontariato. Il dover concorrere con una pleora di potenziali beneficiari ha costretto l'Ente a programmare i suoi interventi in clima di incertezza (captare il bando giusto e sperare nell'esito positivo delle istruttorie di selezione), nonché a porsi in concorrenza con gli attori locali.

Proprio per creare maggiori sinergie fra le opportunità offerte dalle politiche pubbliche (nazionali, comunitarie e internazionali) e la propria strategia di sviluppo l'Ente, per la fase 2007-2013, ha avviato azioni di sistema, condividendo gli indirizzi da adottare con il proprio Partenariato Istituzionale Economico e Sociale. A tal fine sono stati istituiti dei Tavoli tematici e sono stati realizzati incontri a livello territoriale. Questi ultimi con la duplice finalità di: raccogliere gli effettivi fabbisogni del territorio e farli convergere verso proposte progettuali provinciali, diffondere le informazioni base agli operatori locali sulle opportunità offerte dai vari Programmi.

Fra le attività svolte, assume particolare importanza l'attività di coordinamento della Progettazione Integrata, assegnata alle Province dal POR FESR 2007-2013, la quale diventa, nel secondo quinquennio del 2000, il nucleo portante dell'agire istituzionale, amministrativo e politico dell'Ente. A tal fine, vengono creati dei Laboratori per la Progettazione Integrata territoriale, organismi tecnici strutturati, attraverso i quali, su impulso e supporto tecnico delle strutture provinciali, il Partenariato è stato chiamato a definire i Progetti Integrati da candidare⁷. Il risultato di questa attività di concertazione (avviata nel 2006) confluisce nel "Rapporto di priorità strategiche, territoriali e settoriali", redatto nel gennaio 2011, Rapporto nel quale la Provincia ribadisce la propria volontà di ritagliarsi un ruolo attivo all'interno della programmazione dei fondi comunitari: "... oltre che a rispondere all'Avviso di cui al Decreto del Dirigente Generale del Dipartimento Programmazione Nazionale e Comunitaria, n.17808 del

⁷ La progettazione integrata ha rappresentato una delle più importanti linee di attuazione del POR FESR 2007/2013 della Calabria, sulla quale sono stati previsti investimenti complessivi per circa 448 milioni di euro, di cui quasi il 41%, pari a circa 169 milioni di euro, da programmare per le strategie di sviluppo nell'ambito del territorio della Provincia di Cosenza. A tal fine è stato emanato nel dicembre 2010 dalla Regione un Avviso, intitolato "Invito alle Province a presentare Rapporto di priorità strategiche, territoriali e settoriali per la successiva predisposizione da parte della Regione dei Quadri Unitari della Progettazione Integrata", in coerenza con quanto stabilito dal POR FESR 2007/2013.

6/12/2010, (La Provincia) intende interpretare, nel rispetto delle proprie prerogative istituzionali e in un'ottica di raccordo e cooperazione con la Regione, cui spetta la regia del processo programmatico, una funzione di soggetto attivo nella costruzione della strategia e degli strumenti della nuova programmazione, con l'obiettivo di identificare un percorso che stimoli e valorizzi le capacità progettuali del territorio della Provincia di Cosenza, identificando opportunità, iniziative e strumenti per concorrere alla costruzione della strategia di sviluppo regionale e provinciale.”⁸. L'attività di animazione ha portato all'elaborazione di 39 PISL su temi quali mobilità, qualità della vita, sistemi turistici, borghi, sistemi produttivi, per investimenti complessivi pari a 413Meuro (importo medio di 10,1Meuro). Di essi ne sono stati approvati 26 dalla Giunta Regionale (Dgr 466/2012), più un PISL sul contrasto allo spopolamento e uno dedicato alle minoranze linguistiche. Per ogni PISL è stato individuato un comune capofila. Alcuni di essi – di natura collettiva - saranno realizzati dall'Ente provincia.

Relativamente al settore rurale, come già ribadito, le Province calabresi hanno trovato poco spazio nella formulazione dei PSR. La mancanza di interlocuzione diretta con il Dipartimento agricoltura regionale ha portato la Provincia a focalizzare il proprio operato su azioni di sostegno agli attori locali (comuni, associazioni, imprenditori) interessati a sviluppare attività nell'ambito agricolo-rurale provinciale. A tal proposito, l'Ente ha appoggiato – svolgendo funzioni di coordinamento - la nascita di quattro distretti agro-alimentari e rurali; assumendone, in due essi, la presidenza - *Distretto agro-alimentare di Sibari, Distretto rurale del Pollino*⁹. Con la stessa ottica, l'Ente, nella fase 2000-2006, ha sostenuto, in qualità di componente del partenariato, la nascita dei Piani Integrati Agricoli e Rurali (PIAR) da finanziare col PSR; mentre, nella fase 2007-2013 ha partecipato direttamente alle procedure di evidenza pubblica del PSR, presentando due proposte progettuali sulle misure dell'Asse III del Programma (misure 313 e 331), relative alla promozione di percorsi enogastronomici nel territorio provinciale. Ambedue le proposte sono state selezionate e approvate.

Anche sul fronte FESR, la Provincia non è riuscita a ritagliarsi un ruolo attivo nella programmazione degli interventi. Ciò nonostante, nella fase 2000-2006, è riuscita a intercettare risorse finanziarie importanti per la realizzazione, in prevalenza, di investimenti nel campo ambientale (produzione di energia rinnovabile e risparmio energetico, rete ecologica, ecc.). Sempre sul FESR, l'Ente, nella passata programmazione ha gestito le attività formative dei Progetti Integrati Territoriali (PIT), curandone sia le procedure di selezione degli enti formativi che l'assegnazione delle risorse. Nella fase 2007-2013, l'Ente, oltre a svolgere attività di supporto per i PIS, ha beneficiato, partecipando a bandi, di risorse finanziarie FESR significative per l'impiantistica sportiva, nonché per la realizzazione degli Sportelli Unici Attività Produttive (SUAP).

Parallelamente alle azioni dei Programmi comunitari regionali (POR, PSR), l'Ente, ha portato avanti, nel corso degli anni, un'ampia attività progettuale da candidare su un numero variegato di Programmi. Ad esempio, su invito della Regione Calabria ha aderito ad alcuni progetti volti a

⁸ Provincia di Cosenza, “Rapporto di priorità strategiche, territoriali e settoriali”, gennaio 2011 (pag. 5).

⁹ Sono: “*Distretto Agroalimentare di Qualità di Sibari (DAQ-Sibari)*”, istituito con la L.r. n. 21 del 13 ottobre 2004; “*Distretto Rurale della Sila*”, riconosciuto con Delibera di Giunta Regionale n. 279 del 25/3/2010; “*Distretto Rurale dell'Alto Jonio Cosentino*” riconosciuto con Delibera di Giunta Regionale n. 278 del 25/3/2010 ; “*Distretto Rurale del Pollino – Versante Calabro*” riconosciuto con Delibera di Giunta Regionale n. 280 del 25/3/2010.

favorire l'attivazione di scambi di esperienze (gemellaggi) fra Amministrazioni dell'Obiettivo 1 sull'applicazione di temi trasversali, quali le Pari Opportunità (A.G.I.R.E. POR).

La Provincia ha realizzato anche una serie di attività in ambito cooperazione e scambi internazionali. Ad esempio, sul fronte Mediterraneo, nel 2007, ha aderito al Protocollo di Intesa tra il Consiglio Regionale della Calabria e le cinque Province calabresi per sviluppare progetti comuni in questo ambito attraverso Programmi Nazionali e Comunitari (quali ENPI, Accordi di Programma, ecc.), nonché ha avviato uno stretto scambio di relazioni con le altre Regioni italiane che si affacciano sul Mediterraneo. Inoltre, ha partecipato a diverse call a valere sulle differenti edizioni del Programma Interreg, ottenendo l'approvazione di diversi progetti e svolgendo, in alcuni casi, anche il ruolo di capofila¹⁰.

¹⁰ E' il caso del progetto "*Development of Sustainable Tourism: Initiatives for the valorisation of Mountain*", cofinanziato all'interno del Programma Interreg IVC. Le attività progettuali sono state tutte realizzate entro il 31.12.2012, e la quota a carico della Provincia di Cosenza ammontava a complessive € 35.100,00.

3. LE RISORSE

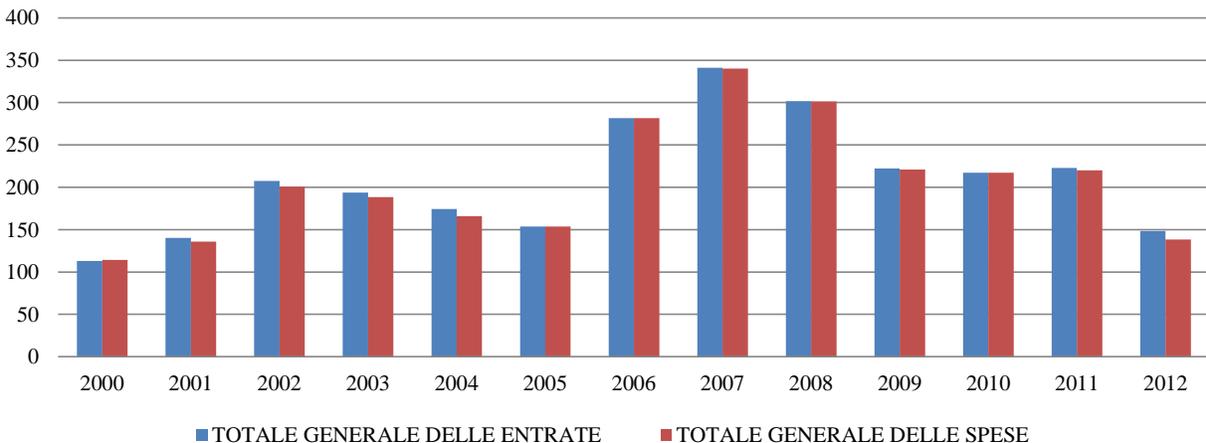
3.1. Le risorse finanziarie

La Provincia di Cosenza, al fine di adottare una gestione più attenta e di guida nelle scelte da effettuare ha adottato un impianto contabile funzionale a realizzare diversi tipi di controllo interno: controllo di gestione, valutazione delle prestazioni dirigenziali, controllo strategico.

Da evidenziare che la Provincia, in sede di Rendiconto annuale, procede anche all'approvazione del Bilancio Sociale, il quale, come è noto, adotta una chiave di lettura più qualitativa alle cifre di natura finanziaria allo scopo di illustrare al pubblico le modalità con cui le risorse sono gestite nel perseguimento dei compiti istituzionali¹¹.

Nella Provincia di Cosenza nel periodo 2000-2012 il bilancio si attesta su una media di 205 milioni di euro, con un picco nel 2007 dovuto essenzialmente, sul fronte delle entrate, all'effettivo trasferimento delle risorse finanziarie da parte dell'Ente Regione per le funzioni delegate.

Figura 2 – Andamento delle entrate (accertamenti) e delle spese (impegni) di bilancio, 2000-2012 (Meuro)

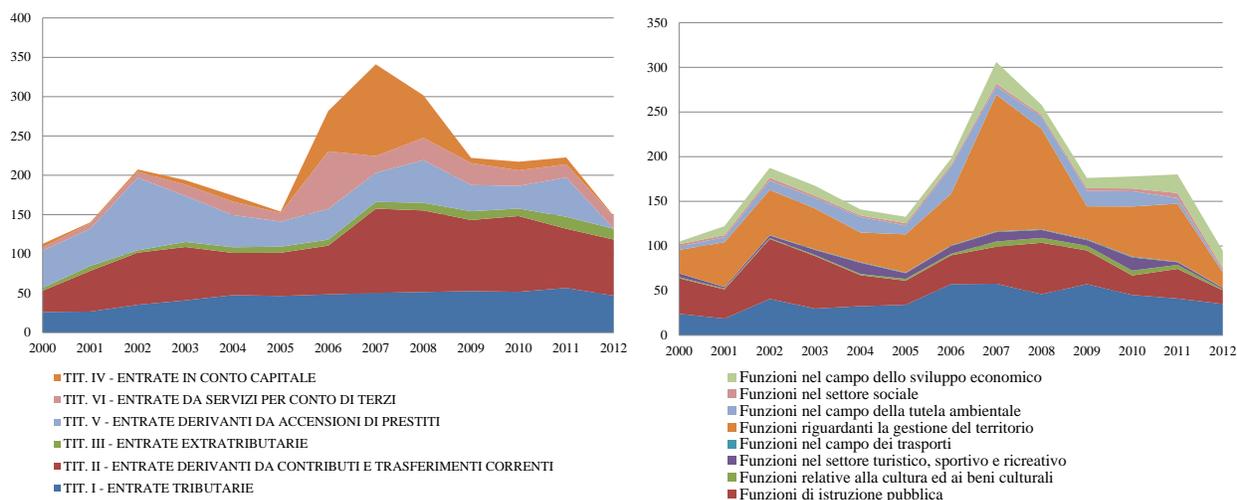


Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Sul fronte delle spese (corrente e di capitale), nel 2007 si registra un aumento significativo degli investimenti riferiti alla gestione del territorio (viabilità ed edilizia pubblica) e anche, pur se per singoli interventi di minore importo, nelle aree dello sviluppo economico (agricoltura) e sociale (assistenza infanzia, handicappati e altri servizi sociali). Seguono le spese generali per amministrazione, gestione e controllo, le quali, registrano un aumento significativo già a partire dal 2006, anno in cui si realizza il trasferimento del personale dagli uffici regionali a quelli provinciali. Nel complesso, l'andamento della spesa in conto capitale, a differenza di quella corrente, ha un andamento più irregolare poiché condizionata dalla disponibilità delle risorse finanziarie e dalla politica degli investimenti dell'Ente.

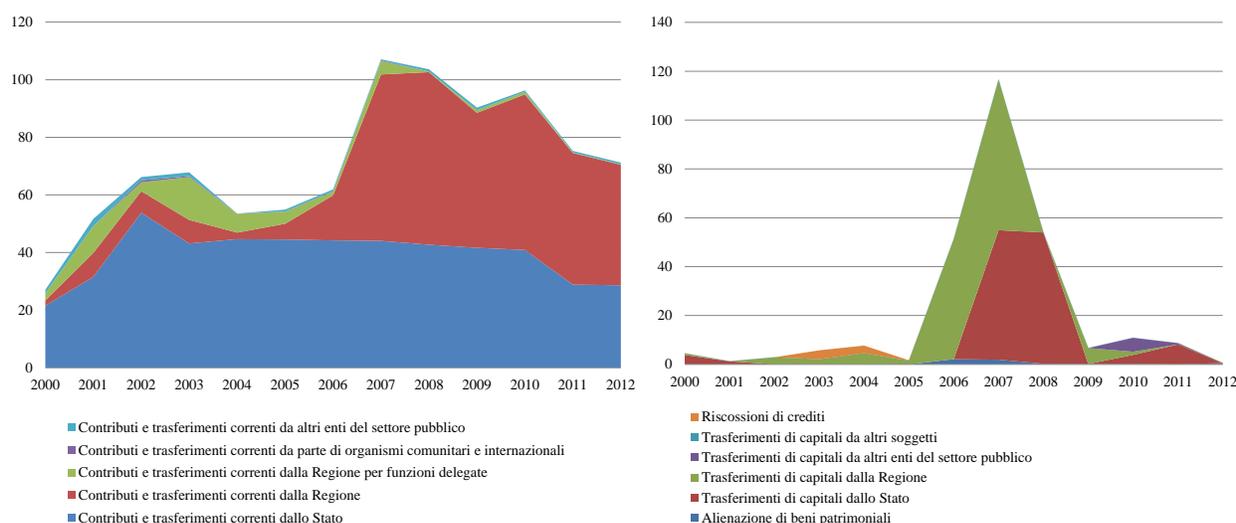
¹¹ La redazione del Bilancio Sociale è un documento di carattere volontario

Figura 3 – Entrate (impegni) per titolo (sin) e spese correnti e in conto capitale (accertamenti) per tipologia di funzione (dx) (Meuro)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Figura 4 – Entrate (impegni) derivanti da contributi e trasferimenti correnti (sin) e da alienazioni, trasferimenti di capitali e da riscossioni di crediti (dx) (Meuro)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

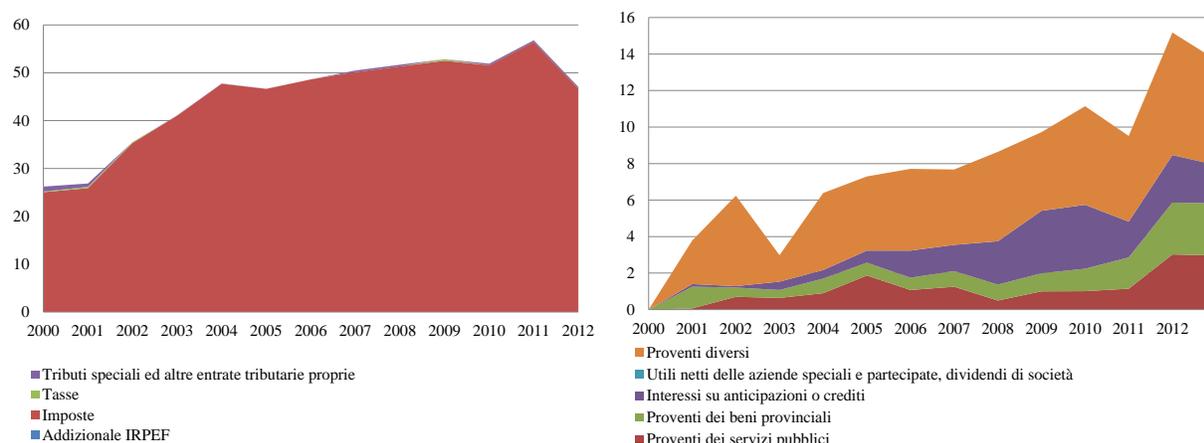
Le principali entrate tributarie sono costituite prevalentemente da imposte quali RC auto, addizionale ENEL (soppressa nel 2011), imposta provinciale di trascrizione (IPT), tributo ambiente TEFA¹².

Sul fronte delle entrate, nel periodo 2000-2012, sono state accertate in media risorse provenienti da contributi e trasferimenti correnti dallo Stato e dalla Regione pari, rispettivamente a 39,2Meuro (Stato) e 31Meuro (Regione). Si tratta di importi insufficienti a coprire le spese

¹² Tributo per l'Esercizio delle Funzioni di Tutela, Protezione ed Igiene dell'Ambiente (TEFA), istituito con l'art. 19 del D.lgs. 504 del 30/12/1992.

correnti, e che hanno riscontrato un'ulteriore drastica riduzione a partire dal 2011, soprattutto sul fronte dei trasferimenti statali, i quali hanno registrato nel 2011 una riduzione % pari al doppio di quella relativa ai trasferimenti regionali. La riduzione dei trasferimenti si rileva anche nel 2012.

Figura 5 – Entrate (impegni) tributarie (sin) e extra-tributarie (dx) (Meuro)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

La riduzione dei trasferimenti, statali e regionali insieme ai vincoli previsti dal legislatore nazionale per l'indice di indebitamento, ha costretto l'Ente a contrarre le spese di investimento, per rispettare il Patto di Stabilità. A tal proposito, in occasione dell'approvazione del Bilancio consultivo del 2011, così si pronuncia il Presidente dell'Ente: *“Abbiamo rispettato appieno tutti i parametri, sacrificando anche qualche iniziativa che avremmo dovuto e potuto fare, perché riteniamo che quando si governa si deve sempre tenere in considerazione il quadro delle compatibilità. Abbiamo fatto tutto questo senza minimamente sacrificare gli investimenti che ci eravamo prefissi e su cui avevamo preso impegni con i cittadini. Non dimentichiamo che per il 2011 la Provincia di Cosenza ha subito un taglio di 12 milioni e 80 mila euro. Siamo uno dei pochi enti che, nonostante la crisi, continua ad aprire cantieri e ad appaltare nuove opere”*¹³. Certo, lo sforzo fatto dalla Provincia nel 2011 nel rispettare gli impegni assunti con il territorio ha subito un forte ridimensionamento nel corso del 2012 quando, a fronte di una riduzione netta del 67% delle entrate, sono stati applicati dei forti tagli agli investimenti volti a garantire la tutela e la salvaguardia ambientale del territorio (-40% territorio e -30% tutela ambientale). L'unica spesa che non ha registrato cali significativi è stata quella relativa al campo dello sviluppo economico.

L'incidenza della crisi economica sulle attività dell'Ente è ben visibile dal confronto dei dati relativi alla spesa media pro-capite degli ultimi anni, i quali registrano una costante riduzione. Ad esempio nel passaggio dal 2011 al 2012 essa ha registrato un calo pari al 20%, passando dai 158,44 euro del 2011 ai 127,25 del 2012 (Fonte: Rapporto Bilancio sociale 2012).

Nonostante il momento di congiuntura economica, l'Ente è riuscito, nel corso degli ultimi anni a evitare il disavanzo finanziario. Per il 2012, la Provincia registra un avanzo di amministrazione pari a circa 529 mila euro: si tratta di somme non vincolate, da poter utilizzare senza vincolo di destinazione. Anche il risultato contabile della gestione di competenza mostra un avanzo di circa

¹³La frase è stata estrapolata da una sintesi relativa ai lavori della seduta del Consiglio Provinciale dell'aprile 2010 ed avente per oggetto appunto l'approvazione del Bilancio Consuntivo 2011. Detta sintesi è disponibile sul sito internet della Provincia.

2,7Meuro. Ciò si somma ad un patrimonio immobiliare che, nel corso degli ultimi sette anni ha registrato un incremento percentuale pari al 62% (si è passati da una consistenza iniziale di circa 290Meuro ad una pari a quasi 485Meuro).

Guardando a principali indicatori di bilancio (tabella 8), la provincia di Cosenza, rispetto alle altre province, si caratterizza per una forte dipendenza dalle entrate statali e regionali, dipendenza che è aumentata nel tempo. In parte, ciò è anche riconducibile a ritardi nei trasferimenti delle entrate, soprattutto sul fronte regionale, che si sono accumulati proprio nel periodo 2000-2006 e che hanno trovato, in parte, risoluzione nel periodo 2007-2012. Di converso, il grado di autonomia finanziaria e tributaria si è ridotto rispettivamente del 9 e del 14%, che ha comportato per l'Ente una riduzione del 7% del suo grado di finanziamento della spesa corrente con entrate proprie. In sintesi, la lettura complessiva degli indicatori evidenzia che, di fronte ad una riduzione progressiva delle entrate, la Provincia ha dovuto ridimensionare la sua capacità di spesa nei vari ambiti di intervento, ad eccezione di quella volta allo sviluppo economico.

Tabella 8 – Indicatori di bilancio

	Media 2000-2006	Media 2007-2012	Δ%
Autonomia finanziaria (<i>Entrate proprie/Entrate correnti</i>)	0,45	0,41	-9%
Autonomia tributaria (o impositiva) (<i>Entrate tributarie/Entrate correnti</i>)	0,39	0,34	-14%
Dipendenza finanziaria (<i>Entrate da contributi e trasferimenti/Entrate correnti</i>)	0,55	0,59	7%
Dipendenza erariale (<i>Entrate da trasferimenti correnti dello Stato/Entrate correnti</i>)	0,4	0,24	-40%
Incidenza dei trasferimenti correnti dalla Regione sul totale delle entrate correnti	0,13	0,34	164%
Incidenza delle spese correnti sul totale delle spese	0,48	0,55	15%
Incidenza delle spese in conto capitale sul totale delle spese	0,38	0,26	-33%
Spesa in conto capitale sulla spesa corrente	0,84	0,52	-37%
Spesa funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo sul totale spesa corrente (<i>Spesa Tit. I, funzione 1 / Spese correnti</i>)	0,33	0,36	9%
Peso relativo delle funzioni nel campo dello sviluppo economico sul totale spesa corrente (<i>Spesa Tit. I, funzione 9 / Spese correnti</i>)	0,1	0,14	43%
Spesa per funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo sul totale generale delle spese (<i>Spesa Tit. I e Tit. II funzione 1 / Totale generale delle spese</i>)	0,19	0,21	8%
Spesa per funzioni nel campo dello sviluppo economico sul totale generale delle spese (<i>Spesa Tit. I e Tit. II funzione 9 / Totale generale delle spese</i>)	0,05	0,08	65%
Grado di finanziamento della spesa corrente mediante entrate proprie (<i>Entrate proprie/Spese correnti</i>)	0,55	0,51	-7%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

3.2. Le risorse aggiuntive

La volontà politico-istituzionale di giocare un ruolo attivo nello sviluppo del territorio provinciale, nonché la necessità di superare l'*empasse* creato dalla scarsa propensione dell'Ente regionale a trasferire sostanzialmente compiti e funzioni, ha spinto la Provincia di Cosenza a ricercare fonti di finanziamento alternative a quelle ordinarie, sfruttando al meglio le opportunità dei vari Programmi di sviluppo presenti sul mercato delle politiche pubbliche.

Una prima fase di rodaggio, come già ampiamente sviluppato nel paragrafo 2.2., si è avuta nel ciclo di programmazione 2000-2006, quando la Provincia è riuscita a captare diversi finanziamenti sulle diverse tipologie di Programmi. Di fatto, in questo periodo, la Provincia riesce a beneficiare complessivamente dal POR circa 33,5Meuro, di cui quasi l'83% (28Meuro) nel settore lavoro e formazione (cofinanziati quindi principalmente dal FSE). Delle risorse FSE, circa 1,2 sono state utilizzate per le attività formative dei PIT. Altrettanto importante è stato il

flusso di risorse finanziarie acquisite in ambito FESR (circa 5,7Meuro), le quali hanno riguardato quasi esclusivamente interventi in campo ambientale (5,5Meuro). Le risorse – come già accennato - sono state utilizzate per indire un bando pubblico per l'accesso a contributi in conto capitale per la realizzazione di impianti a risparmio energetico e con l'utilizzo di fonti rinnovabili (impianti fotovoltaici, solari, ecc.). Sono state raccolte 747 richieste, di cui circa 200 finanziate. Le restanti risorse FESR (circa 170mila euro) sono state intercettate per attività di promozione turistica e per coprire le spese dei laboratori territoriali della Rete ecologica.

Assumono un valore specifico i 4,4Meuro che la Provincia ha investito per sviluppare attività inerenti lo Sviluppo dell'Informazione e della Conoscenza. Le attività, cofinanziate dalla Regione (con fondi dell'Accordo di Programma Quadro in materia di Società dell'Informazione, siglato nel 2005) e dal CNIP (Centro Nazionale per Informatica nella Pubblica Amministrazione) sono state programmate unitamente alle altre quattro province calabresi, e, nel corso degli anni, hanno portato alla realizzazione di progetti di e-democracy ("*Inchiaro*" e "*Scuolainchiaro*"), di t-government ("*ChiariTeVi*" sulla TV digitale terrestre) e di e-government ("*CST Polisnet*").

La Provincia ha ricevuto risorse aggiuntive a valere su fondi regionali e nazionali – per importo complessivo pari a circa 31,6Meuro - utilizzate per svolgere attività che spaziano dall'edilizia pubblica, alla viabilità e a interventi volti alla salvaguardia ambientale (riqualificazione fluviale), (61% delle risorse); la formazione (26%); interventi nel sociale e culturali servizi sociali (6%); interventi nel settore della caccia e della pesca (4,5%); alle attività e alla promozione turistica (3%).

Alle risorse finanziarie suindicate, vanno sommate anche quelle riconducibili a progetti relativi ai Programmi di cooperazione europea. Si tratta di importi molto più bassi, ma che imprimono all'attività dell'Ente, un valore aggiunto, dato dalla capacità di maggiore apertura all'esterno. Si tratta, in complesso, di un importo pari a circa 418mila euro per progetti cofinanziati dai Programmi EEI (un progetto in campo ambientale per un importo complessivo pari a 25 mila euro), e Interreg. Nel caso di Interreg sono due i progetti - per un importo complessivo pari a circa 394 mila euro - avviati e conclusi. Si tratta del progetto "DI.MA", che sarà oggetto di approfondimento nel paragrafo 5, e il progetto "MED-ISOLAE", finalizzato a promuovere servizi di rete dei dati territoriali (23,7 mila euro la quota spesa dalla Provincia).

Nel periodo 2007-2013, a differenza di quella precedente, la Provincia è riuscita a intercettare, partecipando direttamente a bandi pubblici, anche risorse a valere sul PSR. Nello specifico, sono stati attivati due progetti orientati a valorizzare le produzioni di qualità locali. Si tratta dei Progetti "*Le produzioni di qualità: i percorsi enogastronomici e gli Info Point*", e "*Le produzioni di qualità: Il Piano di Formazione e Informazione dei percorsi enogastronomici*" rispettivamente sulle misure 313 e 331 dell'Asse III del PSR per un importo complessivo pari a circa 690Meuro. I due progetti, approvati nel 2010, si pongono l'obiettivo di sostenere e valorizzare i prodotti enogastronomici locali, con la finalità di potenziare la fruizione turistica del territorio. Le attività di valorizzazione ruotano intorno ad alcuni itinerari strettamente correlati alle eccellenze enogastronomiche locali (vini, carne e salume, prodotti ortofrutticoli e formaggi).

Gli interventi per la realizzazione di opere inerenti l'impiantistica sportiva assorbono la quasi totalità delle risorse FESR intercettate dalla Provincia sul POR 2007-2013 (circa 81Meuro sugli

82,5 complessivi). Il resto delle risorse è distribuito su progettualità principalmente nel campo delle energie rinnovabili e la realizzazione dei SUAP (circa 500 mila euro ciascuno).

Tabella 9 – Risorse finanziarie direttamente gestite dalla Provincia di Cosenza

Categorie di programmi	Delega regionale o bando competitivo	Risorse finanziarie pubbliche 2000-2006 (migliaia €)	Risorse finanziarie pubbliche 2007-2013* (migliaia €)
1. Misure dei Piani di sviluppo rurale	Bando competitivo		690,86
2. Misure del Programma Operativo FSE	Delega regionale/Bando competitivo	27.839,38	12.585,55
3. Misure del Programma Operativo FESR	Delega regionale/Bando competitivo	5.720,63	82.565,93
4. Misure del Programma Fondo Pesca			
5. Patti territoriali generalisti			
6. Patti territoriali agricoli			
7. Contratti di programma	□		
8. Altri programmi integrati di sviluppo locale (regionali)			
9. Programmi FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate)			
10. Progetti INTERREG	Bando competitivo	393,75	36,00
11. Progetti LIFE	Bando competitivo		160,00
12. Progetti URBAN			
13. Altri programmi:	□		
14. Altri finanziamenti:		157.136,99	60.164,99
14.a Fondi UE	Delega regionale	25,00	5,40
14.b Fondi nazionali	Procedura negoziale	120.744,49	59.451,00
14.c Fondi regionali	Delega regionale	23.566,50	708,59
14.d Fondi nazionali e regionali	Delega regionale	8.401,00	
14.e Fondi regionali e CNIPA	Delega regionale/Bando competitivo	4.400,00	
TOTALE		191.090,74	156.203,33
% sul totale generale delle entrate/spese di bilancio		15%	12%
% su totale delle spese in conto capitale		40%	37%
% sulle spese in conto capitale per sviluppo locale***		286%	489%

* I dati finanziari riportati (e forniti dalla Provincia) si riferiscono al periodo 2007-2011

*** spesa in conto capitale per funzioni in materia di beni culturali, turismo, tutela ambientale, politiche sociali e sviluppo economico.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati forniti dalla Provincia di Cosenza

Tutte le opere strutturali e infrastrutturali, quali, l'impiantistica sportiva, la viabilità, le opere stradali, sono state integrate da risorse aggiuntive provenienti da Fondi nazionali, quali FAS, CIPE, APQ. Ad esempio, sul versante della viabilità, la Provincia ha potuto contare su circa 55Meuro assegnati direttamente dal Ministero delle infrastrutture oppure tramite APQ, così come sono circa 4Meuro le risorse FAS assegnate per l'impiantistica. Per affrontare le prime opere a seguito di calamità naturali, la Provincia ha gestito nel 2010 circa 5,7Meuro, trasferiti dalla Regione su Fondi UE.

L'emergenza immigrati, pur se con punte minori, interessa anche il territorio provinciale. Su questo versante l'Ente si è vista assegnati dal Ministero degli Interni, tramite il Fondo SPRAR¹⁴,

¹⁴ Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo

circa 400 mila euro per il triennio 2011-2013 per l'accoglienza e la tutela dei profughi. L'assegnazione è stata fatta a seguito della partecipazione con la proposta progettuale "*Asylon: Cosenza, la città dell'accoglienza*" (avviata sin dal 2004 sul territorio) ad una selezione pubblica.

Altre risorse aggiuntive sono state captate sul POR FSE 2007-2013. Nello specifico, parliamo di circa 12,5Meuro, destinati principalmente a finanziare attività volte a favorire – tramite azioni formative - l'inclusione sociale di soggetti deboli (disoccupati, lavoratori in mobilità, disabili, ecc.).

Anche in questa fase l'Ente ha sviluppato, in collaborazione con altri partner, attività progettuale da candidare sui altri Programmi comunitari, quali Life+ e Interreg. Nel primo caso, la Provincia, in partnership con l'Università di Modena e Reggio Emilia, soggetto capofila, il Comune di Reggio Emilia e la Provincia di Forlì-Cesena, ha partecipato al Life+ 2008 - *Politica e governance ambientali*, con il Progetto "*RELS - Innovative chain for energy recovery from waste in natural parks*". Il Progetto, approvato nel 2009, è finalizzato allo sviluppo di sistemi di recupero dei rifiuti a ridotto impatto ambientale per applicazioni dedicate ai parchi naturali, con l'obiettivo di promuovere azioni virtuose che portino ad una forte riduzione della produzione di rifiuti, così come all'aumento del recupero di materia da rifiuti, in maniera da ottimizzare il recupero di energia. Per le attività ricadenti nel territorio cosentino, l'Ente ha potuto contare su 160 mila euro. Sul fronte Interreg, fra le diverse call presentate, la Provincia è riuscita a "*portare a casa*", in qualità di capofila, e in partnership con Metsahallitus Natural Heritage Service (Finland), le municipalità di Dealu (Romania) e Reggio Calabria, il progetto "*Development of Sustainable Tourism: Initiatives for the valorisation of Mountain*". Il progetto è stato approvato nell'ambito del programma RobinWood PLUS di Interreg IVC con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo di forme di turismo sostenibile in aree forestali e naturali protette. Le attività progettuali sono state tutte realizzate entro il 31/12/2012, e la quota a carico della Provincia di Cosenza ammontava a circa 36 mila euro.

4. RELAZIONI TRA PROVINCIA E ATTORI LOCALI

4.1. La Regione

La Legge delega del 2002 individuava un livello intermedio – quello provinciale - come ambito di gestione di politiche pubbliche, al fine di attuarle in maniera più efficace. L'individuazione dell'area "vasta" avrebbe dovuto dare maggiori impulsi nel trovare eventuali soluzioni a livello locale, nell'individuare soggetti e ambiti pertinenti per affrontare tematiche strategiche e urgenti, quali, ad esempio, la gestione dei rifiuti e l'uso delle risorse idriche.

Come si è ampiamente descritto nel paragrafo 2.1., nel corso degli anni, il processo di trasferimento delle funzioni si è man mano arenato, lasciando incompiuto il processo di decentramento. La potenziale portata innovativa che il legislatore regionale voleva innescare con la Legge delega è via via venuta meno, per una precisa scelta politica dei governi regionali che non hanno voluto attuare quel disegno di decentramento.

La disattesa dell'effettivo trasferimento di funzioni dal livello regionale a quello territoriale ha innescato un confronto teso e contraddittorio fra il livello regionale e quello provinciale, spesso sfociato in vero e proprio conflitto istituzionale. Ciò è ben descritto da uno dei nostri interlocutori: *".....a dodici anni dall'approvazione della Legge quel processo di decentramento si è sostanzialmente bloccato in questo momento l'architettura istituzionale della regione Calabria è governata da un disordine nell'attribuzioni delle funzioni e nelle competenze proprio in virtù del fatto che quel processo di decentramento è andato via via frammentandosi e spegnendosi. ... Di fatto la situazione attuale ci pone in una condizione di estrema difficoltà nell'esercizio di quelle funzioni perché è rimasto vago pregiudicando il tema dell'attribuzioni finanziarie collegate all'esercizio di quelle funzioni.... Siamo rimasti in una fase ancora embrionale nell'esercizio di alcune competenze ... per cui il dialogo con la Regione in questi anni è stato molto difficile e in questo momento è molto complesso Per certi versi anche molto teso!"*.

L'aver continuato a gestire compiti e funzioni oggetto di delega permette all'Ente Regione di poter dialogare direttamente con gli attori locali, scavalcando il livello provinciale. Ciò, di fatto, non solo mina l'autorevolezza dell'Ente Provincia nei confronti del territorio di competenza, ma dà vita a iniziative, magari pregevoli nella loro singolarità, ma poco integrate nel contesto territoriale di riferimento.

La mancanza di piena sinergia fra i due Enti è leggibile anche nella programmazione delle strategie di sviluppo regionali, ed in particolare quelle sui fondi comunitari, all'interno della quale è riservato poco spazio alle Province. Di fatto, le Province pur se coinvolte, formalmente, nei tavoli di partenariato, riescono a svolgere un ruolo attivo soltanto a Programmi approvati, perché a seguito di una richiesta esplicita da parte della Regione nella realizzazione di azioni di animazione e assistenza al territorio propedeutiche all'attuazione di progettazione complessa, quale quella integrata; oppure, partecipando, alla stregua di tanti altri potenziali attori locali (pubblici e privati) ai bandi emessi durante la fase attuativa dei Programmi.

4.2. Gli attori locali

Per poter dialogare con i principali *stakeholders* locali, la Provincia si è dotata di un Tavolo di Partenariato Istituzionale ed Economico-Sociale, del quale fanno parte i rappresentanti istituzionali e le parti economiche e sociali del territorio. Il Tavolo è convocato ogni qual volta occorre prendere decisioni importanti, discutere progetti di sviluppo di ampia valenza, confrontarsi sull'economia locale, sentire i rappresentanti delle associazioni di settore per tematiche specifiche. Attraverso il Tavolo, ad esempio la Provincia ha cercato di attutire gli effetti dell'applicazione dell'art. 19 del D.l. n. 98 del 06.07.2011 (convertito nella Legge n. 111 del 15.07.2011) volto a ridimensionare la rete scolastica sul territorio. A tal fine, sono stati organizzati diversi incontri sul territorio, raccolte proposte e suggerimenti per offrire delle soluzioni che tenessero nel dovuto conto sia le difficoltà derivanti dalle caratteristiche orografiche del territorio che la necessità di garantire la stabilità occupazionale. E ancora, attraverso questo organismo – come già accennato - la Provincia ha svolto un attivo ruolo di coordinamento e di regia della progettazione integrata cofinanziata dai fondi comunitari nella fase 2007-2013, chiamando i vari rappresentanti sociali ed economici a discutere delle iniziative da intraprendere. Fra i soggetti interpellati troviamo anche i Gruppi di Azione Locale (GAL) e il Parco del Pollino e della Sila.

A proposito dei GAL, la Provincia – a causa delle scelte operate dall'Assessorato Regionale Agricoltura - ha avuto un ruolo poco incisivo nell'attuazione dell'approccio Leader nel territorio cosentino. Come è stato sottolineato da uno dei GAL intervistati: *“Se ci riferiamo ai GAL in quanto strutture sì, abbiamo interagito con la Provincia... abbiamo avuto rapporti di collaborazione in occasione della costituzione dei vari partenariati, quali i PIAR, i PIS, i PIT ... li abbiamo costruiti insieme. Se invece ci riferiamo al Leader il rapporto è stato minimo in quanto i Leader dipendono esclusivamente dalla Regione... non abbiamo quindi avuto rapporti di collaborazione sia nella fase di costituzione dei GAL che nell'attuazione degli interventi”*.

Molto più frequente e incisivo è il rapporto fra l'Ente e i comuni. La Provincia, attraverso le proprie strutture affianca – quando richiesto e compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili - i comuni nelle attività di progettazione e di intervento territoriale. Nello stesso tempo, promuove la loro partecipazione alla realizzazione di attività cofinanziate da Organismi nazionali e comunitari, ritenute strategiche, fornendo loro supporto tecnico tramite i propri uffici tecnici, oppure le proprie agenzie partecipate. Ad esempio, ha promosso sul territorio l'iniziativa della Commissione Europea denominata Patto dei Sindaci, che impegna le città d'Europa nella lotta contro il cambiamento climatico, sostenendo le amministrazioni comunali che hanno scelto di impegnarsi nell'attuazione dei programmi di investimento previsti dal *Covenant of Mayors* - Patto dei sindaci. La Provincia ha formalizzato il suo impegno costituendosi come “Struttura di Supporto” riconosciuta dalla Commissione Europea e ha individuato la propria struttura ALESSCO (Agenzia per l'Energia e lo Sviluppo Sostenibile della Provincia di Cosenza) come organismo di riferimento per tutti i Comuni della Provincia. Al momento l'Ente, tramite la sua Agenzia, ha già messo in programma l'affiancamento ad otto Comuni della Provincia, ha messo in cantiere proposte progettuali su diversi Bandi Europei per coinvolgere nel 2014 almeno altri 40 Comuni della Provincia.

Anche con l'Università della Calabria, la cui sede ricade nel territorio cosentino, la Provincia ha instaurato un buon rapporto di collaborazione, commissionando alla stessa studi e indagini a supporto delle proprie attività. A titolo di esempio, si cita lo studio sullo spopolamento dei comuni della Provincia, realizzato nel 2009 e finalizzato a redigere la prima mappa del malessere demografico in provincia di Cosenza dal 2000 al 2007.

L'azione di collaborazione della Provincia con gli attori locali trova spesso riscontro nei protocolli di intesa che la stessa ha promosso oppure ai quali ha aderito. Si cita, a titolo di esempio, il protocollo di intesa¹⁵, volto a promuovere e realizzare interventi nell'ambito dei temi della tutela e della valorizzazione della flora spontanea del Parco e delle aree di pregio naturalistiche, in un'ottica di sviluppo sostenibile.

¹⁵ Siglato il 16 novembre 2012, presso la sede provinciale, fra l'Ente, il Parco Nazionale della Sila, il Gruppo Naturalistico Micologico Silano, l'Ordine Provinciale dei Dottori Agronomi e Forestali di Cosenza, l'Università degli Studi della Calabria (UNICAL), le tre organizzazioni di categoria del settore agricolo, l'Associazione provinciale degli allevatori

5. UN CASO DI PROGETTAZIONE PROMOSSO E GESTITO DALLA PROVINCIA DI COSENZA: IL PROGETTO DISCOVERING MAGNA GRECIA

Il progetto “*Di.Ma. (Discovering Magna Grecia)*”, realizzato nell'ambito del programma Interreg III B Archimed, è un progetto di sviluppo turistico ed economico, basato sulla conoscenza, tutela e valorizzazione delle risorse naturali, storiche, archeologiche e artistiche che testimoniano l'identità comune derivante dalla diffusione della cultura classica e greco-bizantina. Uno studio di percorsi via mare e via terra volto a ripercorrere le tappe della colonizzazione greca (fondazione delle colonie della Magna Grecia) e della seconda colonizzazione bizantina. Interessa, oltre che i territori di alcune regioni della Calabria e della Sicilia, anche risorse storiche, archeologiche e artistiche in Grecia (Regione Est Macedonia-Tracia; Creta, Prefettura di Rethymno).

Le principali azioni previste, e realizzate tra dicembre 2006-maggio 2008, riguardano:

- lo studio e mappatura del patrimonio culturale e archeologico della magna Grecia e del periodo bizantino;
- l'impianto di un laboratorio di telerilevamento satellitare dei siti archeologici;
- la costruzione della rete dei prodotti dei Parchi Letterari.

Il Progetto è stato attuato da un partenariato internazionale, composto dalla Regione Calabria, con funzioni di capofila, la Provincia di Cosenza, la Provincia di Agrigento, la Regione greca della Macedonia orientale-Tracia e la Prefettura di Retymno nell'isola di Creta. Per la realizzazione delle attività, esso ha potuto contare su un finanziamento complessivo pari a 1.530Meuro, di cui, la Provincia di Cosenza, in qualità di partner e di soggetto attuatore della maggioranza delle azioni di Progetto, ha avuto la quota maggiore di finanziamento, pari a 370 mila euro.

L'idea progettuale è sviluppata, *in primis*, dalla Provincia di Cosenza, in forza di alcune esperienze positive già realizzate sul territorio provinciale nell'ambito della valorizzazione del patrimonio culturale, quale l'istituzione del Parco Letterario di San Nilo Rossano, che, con le sue attività aveva determinato un visibile incremento dei flussi turistici nell'area di intervento. Esperienze che trovano terreno fertile nelle scelte strategiche adottate dall'Ente provinciale e volte a rafforzare il proprio operato in ambito internazionale, con particolare riguardo all'area mediterranea. A tal fine, era stata costituita, nel 2005, una Fondazione “Europa Mediterraneo”, che si proponeva di dare concretezza a questo interesse.

I risultati di una ricerca svolta da due funzionari della Provincia, in occasione del conseguimento di un Master sull'utilizzo dei fondi comunitari¹⁶, che mostravano alcuni elementi di omogeneità storica e territoriale (ad esempio, nella zona ionica l'architettura delle località vicine al mare è abbastanza costante e questo la rende riconoscibile), furono basilari per l'individuazione del campo di intervento, la delimitazione delle aree di intervento nel territorio calabrese, nonché per l'individuazione di quelle greche.

¹⁶ I costi per la partecipazione dei due funzionari al Master furono sostenuti dalla Provincia.

Al fine di partecipare alla *call* indetta nell'ambito dell'I.C. Interreg IIIB, i servizi tecnici provinciali svilupparono una *fiche* di presentazione dell'idea progettuale, proponendola agli Uffici regionali responsabili dell'attuazione dei Programmi comunitari di cooperazione territoriale affinché avviassero un'attività di ricerca partner nazionali e internazionali. L'attività di ricerca portò all'individuazione di un partner nazionale (la Provincia di Agrigento) e due greci (la Regione della Macedonia orientale-Tracia, la Prefettura di Retymno nell'isola di Creta), insieme ai quali fu elaborata la proposta progettuale da candidare. Il confronto con gli altri partner portò ad ampliare il campo dell'idea progettuale iniziale non solo in estensione territoriale, ma anche in ampiezza temporale, integrando l'iniziale visione "archeologica", circoscritta ad una epoca definita, al periodo della colonizzazione bizantina e ai Parchi Letterari.

Per la realizzazione del progetto, l'Ente – e, di riflesso, gli altri partner del Progetto - si è avvalso di expertise specializzate offerte dal mondo accademico e civile; in particolare, hanno contribuito, in maniera determinante, l'UNICAL, per la definizione degli "Itinerari Magno-greci e Bizantini" e la realizzazione di software; Telespazio S.p.A. per l'installazione ed attivazione operativa del "Laboratorio di telerilevamento satellitare" della Provincia di Cosenza; la Fondazione Ippolito Nievo, per l'istituzione della rete transnazionale de I Parchi Letterari.

La Provincia, avvalendosi appunto dell'Università degli Studi della Calabria, condusse le azioni di studio, di mappatura e di individuazione degli itinerari, che – in un secondo momento e sotto la gestione del Capofila – furono messi in network attraverso la rete di Parchi Letterari. Nello stesso tempo, fu avviata la creazione del "Laboratorio di telerilevamento satellitare", che ha rappresentato il nucleo portante degli interventi del progetto DIMA. La sua realizzazione è stata interamente gestita dalla Provincia di Cosenza, in collaborazione con Telespazio spa e l'UNICAL. Essa è stata condivisa anche dal Nucleo per la Tutela del Patrimonio Artistico del Mezzogiorno dell'Arma dei Carabinieri attraverso un protocollo d'intesa, in vista di un utilizzo delle immagini per la tutela dei siti archeologici. La sua creazione, avvenuta nel settembre 2007, era finalizzata a colmare un vuoto, dettato dalla mancanza di una mappatura del patrimonio architettonico e archeologico della Magna Grecia, composto prevalentemente da testimonianze "raso terra" e che necessitavano, per ottenere un interesse in grado di muovere i visitatori potenziali, di un contorno di informazione completa sui beni ritrovati e su quelli che mancavano.

Si è trattato di un intervento molto innovativo, che ha permesso all'Ente di potenziare le infrastrutture tecnologiche e telematiche del proprio territorio. Sul versante materiale, si è tradotto nell'installazione, in uno dei palazzi di proprietà dell'Ente (palazzo Lecce) oggetto di restauro, di un centro operativo dove sono state ubicate le infrastrutture necessarie al funzionamento del telerilevamento; sul versante immateriale, sono stati sviluppati il sistema informativo di base e le applicazioni necessarie ai servizi da svolgere¹⁷.

A completamento delle attività suddette sono state realizzate, sempre sotto la regia dell'Ente, delle azioni formative - sui sistemi di rilevamento satellitare e sul loro funzionamento - che hanno visto la partecipazione di dipendenti dell'Ente provincia, dell'UNICAL, dell'Arma dei Carabinieri.

¹⁷ Il Laboratorio permanente di telerilevamento è dotato di diverse strumentazioni (*server* e postazioni di *personal computer*, piattaforma *software* necessaria per il trattamento delle immagini, *plotter* e stampanti grafiche). Il *software* di trattamento delle immagini è in grado di visualizzare e presentare le immagini digitali nonché di sviluppare alcune funzioni di elaborazione (analisi del terreno, analisi radar, funzionalità GIS, analisi dello spettro e correzioni geometriche).

A causa dei tagli di fondi avvenuti nella fase conclusiva del Progetto, non è stata completata la parte più direttamente dedicata alla promozione turistica e imprenditoriale. Di fatto, è stato avviato ma non completato il trasferimento delle informazioni raccolte sul patrimonio culturale e da diffondere su moduli di comunicazione (palmari collegati con il sistema GPS, ad esempio) utilizzabili dai visitatori e su scala ampia.

Nonostante detti limiti, che hanno ridimensionato l'esito complessivo del Progetto, l'esperienza ha rappresentato l'opportunità, a livello regionale, di far da stimolo alla creazione dei Parchi Letterari in Calabria, realizzati successivamente con altri Fondi; l'occasione di aprirsi all'ambito internazionale (è stato il primo progetto candidato su questo fronte), di acquisire competenze e relazioni che, capitalizzate, le quali hanno permesso alla Provincia di proporre nuove progettualità negli anni successivi.

Lo stesso Laboratorio, unico in Calabria, ha rappresentato in sé un ottimo investimento: si è creata un'infrastruttura pubblica, innovativa, potenzialmente utile anche ad altri settori delle amministrazioni pubbliche e alle imprese private: quali la difesa del territorio (controllo delle cave e dell'abusivismo); la gestione del ciclo dei rifiuti (il monitoraggio dei mezzi adibiti al trasporto e allo smaltimento); la difesa ambientale (sarebbe possibile una applicazione al controllo dei pini loricati del Parco del Pollino, possibilità presa in considerazione nell'ambito del progetto Life); il controllo delle produzioni agroalimentari, in particolare delle colture e del loro stato di maturazione, che interessa numerose aziende private.

Esso è tuttora funzionante, anche se le attrezzature e i programmi andrebbero aggiornati. Al fine di renderlo pronto a eventuali usi, la Provincia rinnova, periodicamente, la convenzione con Telespazio per la fornitura dei potenziali servizi. Certo, ad oggi il Laboratorio risulta essere poco utilizzato dal territorio sia su scala locale che regionale.

Inoltre, la mancanza dell'effettivo trasferimento delle deleghe nell'ambito delle telecomunicazioni, sommata alla riduzione delle entrate finanziarie, non permette alla Provincia di ottimizzarne l'utilizzo nelle sue molteplici funzioni. Ad esempio, potrebbe essere utilizzato per realizzare il monitoraggio ambientale, ma sarebbe un processo incompiuto a causa del mancato collegamento con le banche dati regionali.

Rappresenta un patrimonio non utilizzato dalle altre amministrazioni locali, oppure da operatori privati, i quali, probabilmente non ne conoscono fino in fondo le potenzialità, a causa anche dello scarso utilizzo e diffusione delle TIC nei processi di gestione e di sviluppo del territorio. La stessa Regione non ne ha finora fatto uso, probabilmente, in questo caso, a causa anche della scarsa propensione a creare sinergie fra attori, istituzioni e strutture. E ciò nonostante l'infrastruttura sia stata creata in un Progetto in cui l'Ente Regione era capofila.

ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'analisi fin qui svolta ha evidenziato come il processo di decentramento regionale alle province in Calabria sia stato fortemente condizionato dai forti ritardi e lentezze nel trasferimento di funzioni, risorse e compiti da parte dell'Ente regionale sin dall'emanazione della Legge delega n. 34/2002.

Infatti, alcune funzioni non sono mai state trasferite, altre risultano formalmente trasferite, ma mai concretamente avviate; in molti casi, invece, nonostante le funzioni amministrative siano state *formalmente* conferite alle Province, *concretamente* le stesse continuano ad essere gestite dalla Regione, a detrimento delle funzioni di programmazione, di pianificazione, di indirizzo e coordinamento, queste sì, di competenza regionale. In tal modo, sebbene il processo di decentramento abbia, sulla carta, attribuito un ruolo alle Province nelle materie interessate dalle nuove attribuzioni, di fatto, il concreto contenuto delle funzioni si configura più come apporto e collaborazione ad una funzione che rimane a regia regionale.

Il mancato o il ritardato trasferimento delle risorse finanziarie da parte della Regione rimane una delle principali cause cui imputare l'inefficiente o mancato esercizio delle funzioni conferite. Tuttavia, nonostante queste disfunzioni nel processo di delega, le attività della Provincia sono state caratterizzate da alcuni elementi che vale la pena di sottolineare.

Innanzitutto, nell'ultimo decennio, accanto ad un progressivo ridursi delle entrate di fonte nazionale, si è assistito ad una certa instabilità delle entrate di fonte regionale. Tutto ciò però non ha necessariamente fatto venir meno l'impegno della Provincia nell'assicurare servizi essenziali e un certo sforzo nella conservazione delle spese in conto capitale. Con riferimento all'impatto organizzativo del decentramento sulle Province, è emerso che, dopo una fase di iniziale "*disorientamento*", le amministrazioni provinciali hanno implementato azioni di riassetto dell'organizzazione interna, non senza tuttavia incontrare criticità, di cui talune ancora tuttora presenti. Le amministrazioni provinciali hanno dovuto attuare percorsi formativi per preparare il personale trasferito e/o interno, spesso impreparato alla gestione delle nuove funzioni; hanno dovuto ridefinire i ruoli e qualificare le competenze.

Il decentramento amministrativo ha comportato, in taluni casi, anche qualche auspicio ed atteso beneficio in termini di miglioramento del rapporto con l'utenza. Ne è conseguita una maggiore trasparenza delle procedure, una riduzione del tempo necessario alla conclusione dei procedimenti; un avvicinamento degli uffici all'utenza da cui è derivata una più agevole verificabilità da parte dell'iter della pratica; una pianificazione più dettagliata connessa alle esigenze del territorio, cui si collega un incremento nella capacità di impiegare i fondi.

Di fronte alle incertezze del processo di decentramento regionale, tuttavia, la Provincia ha potenziato il ricorso a fonti extra-bilancio (fondi europei, nazionali e regionali) per promuovere progettazioni in campi cruciali per lo sviluppo locale (cultura, turismo, formazione, agricoltura e agro-industria, ecc.). Per far questo si è attrezzata creando una struttura interna di progettazione, favorendo la crescita professionale dei tecnici dipendenti, creando reti di cooperazione con altri soggetti istituzionali in Italia e fuori dal paese (si vedano i progetti Interreg).

Pur se fra mille difficoltà e deleghe inattese, la Provincia di Cosenza ha cercato nel corso degli ultimi anni di dotare il territorio di un insieme di infrastrutture. Si tratta però di scelte che

risentono della precarietà del ruolo istituzionale svolto che si ripercuote nella penuria di risorse finanziarie. Il suo intervento spesso assume la natura di “*azioni pilota*”, con l’auspicio che la trasformazione delle stesse in interventi più estesi e duraturi sia oggetto di altri soggetti istituzionali e non, in grado di garantire la sostenibilità temporale ed economica. La mancanza di deleghe, inoltre, non permette di programmare nel lungo periodo, ma costringe l’Ente ad adottare una strategia di intervento a medio/breve periodo. Lo sforzo è comunque quello di innescare interventi non finalizzati a se stessi, ma che possano servire da volano per lo sviluppo del territorio.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bevilacqua N. (a cura di) (2010), *La partecipazione dei territori del Mezzogiorno ai programmi di cooperazione europea. Casi studio*, FORMEZ, Roma.

Camera di Commercio di Cosenza (2012), *Rapporto sull'economia della Provincia di Cosenza 2011*, maggio, Cosenza.

Fondazione Field (2012), "Rapporto di monitoraggio sullo stato di attuazione della L.r. 12 agosto 2002 n.34. Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali", Rapporto, dicembre, Catanzaro.

Fondazione Field, *Audit territoriale (2010)*, Provincia di Cosenza. Relazione, Catanzaro.

Provincia di Cosenza (2006), *Bilancio Sociale della Provincia di Cosenza.*, Cosenza.

Provincia di Cosenza (2006), *Documento Strategico d'Area per la Programmazione 2007-2013*, luglio, Cosenza.

Provincia di Cosenza (2011), *Rapporto di priorità strategiche, territoriali e settoriali*, gennaio, Cosenza.

Provincia di Cosenza (2011), *Relazione al Bilancio 2011 e per il triennio 2011-2012-2013*, Cosenza.

Provincia di Cosenza (2012), *Bilancio Sociale. La rendicontazione delle performance nella Provincia di Cosenza*, Cosenza.

Provincia di Cosenza (2009), "Spopolamento e ripopolamento nella Provincia di Cosenza", supplemento a *La Provincia Informa*.

Regione Calabria (2012), *Relazione sullo stato di attuazione finanziario e procedurale degli Assi prioritari del POR Calabria FERS 2007-2013. Progettazione Integrata (PISL)*, Relazione presentata in occasione del V Comitato di Sorveglianza del POR, giugno, Catanzaro.