



*Governance multi-livello e sviluppo rurale:  
il ruolo delle province italiane*

# **RAPPORTO SUL CASO DI STUDIO: PROVINCIA DI PARMA**

*Barbara Forcina*

## INDICE

1. BREVE INQUADRAMENTO DEL TERRITORIO	3
2. LE FUNZIONI	9
2.1 Funzioni conferite dalla Regione	9
2.2 Funzioni svolte con progettualità cofinanziata	15
3. LE RISORSE	21
3.1 Le risorse di bilancio	21
2.3 Le risorse aggiuntive	25
4. RELAZIONI TRA PROVINCIA E ATTORI LOCALI	30
4.1 La Regione	30
4.2 Gli attori locali	31
5. L'INTERVENTO DELLA PROVINCIA PER IL DISTRETTO DEL POMODORO DA INDUSTRIA	34
ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	39
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	41

*Al Focus Group con i dirigenti e funzionari della Provincia di Parma hanno partecipato il Vice-Presidente della Provincia e i responsabili del Servizio Agricoltura e Risorse Naturali, del Servizio Programmazione, Pianificazione territoriale, Sviluppo economico e attività produttive, del Servizio Turismo, Cultura, Sport e Tempo libero, Europa, del Servizio Formazione Professionale e Politiche Attive del Lavoro, del Servizio Bilancio, Programmazione Finanziaria ed Economica.*

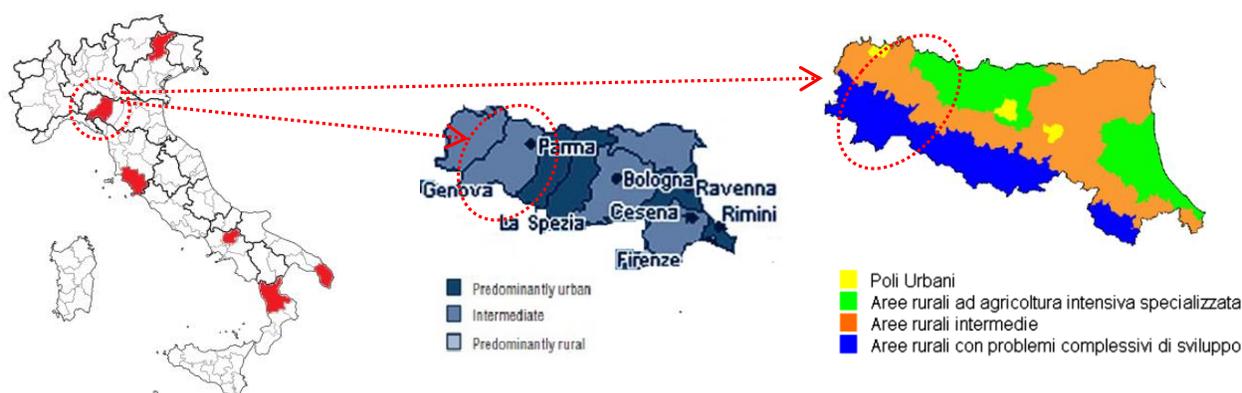
*Al Focus Group con gli attori locali hanno partecipato rappresentanti dell'Agenzia per lo Sviluppo Locale delle Province di Parma e Piacenza - Soprip, dell'Unione parmense industriali, della Coldiretti, della Confederazione Italiana Agricoltori e dell'Unione dei Comuni Parma Est.*

*Al Focus Group sul Distretto del pomodoro hanno partecipato rappresentanti della Provincia di Parma, dell'Università di Parma, delle industrie di conserve alimentari Rodolfi Mansueto Spa e Mutti Spa, dell'Unione parmense industriali, dell'OI Distretto del pomodoro da industria, dell'AINPO - Associazione interprovinciale produttori ortofrutticoli, del CIO - Consorzio Interregionale Ortofrutticoli, dell'AIPA - Associazione Italiana Industrie Prodotti Alimentari e dell'ASIPO - Associazione Interprovinciale Produttori Ortofrutticoli.*

## 1. BREVE INQUADRAMENTO DEL TERRITORIO

La Provincia di Parma, classificata come area rurale intermedia dall'OCSE, in base alla zonizzazione adottata dal Piano di sviluppo rurale FEASR risulta suddivisa al suo interno in una fascia montana comprendente aree rurali con problemi complessivi di sviluppo, una fascia collinare con aree rurali intermedie e una fascia pianeggiante contraddistinta da aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata.

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



Fonte: Nostre elaborazioni su mappe OCSE e PSN

È composta da 47 Comuni, di cui oltre metà montani. Ospita sui suoi 3.449 kmq una popolazione al 2011 di quasi 430.000 residenti, con una densità abitativa (124 abitanti per kmq) molto inferiore a quella regionale e nazionale (rispettivamente 193 e 197) e con un tessuto insediativo concentrato soprattutto in pianura (61% della popolazione residente).

Il territorio provinciale sconta problemi di bassa densità abitativa, in particolare nelle aree collinari e montane, conseguenza soprattutto della rarefazione dei servizi alla popolazione e alle imprese e del progressivo abbandono da parte dei giovani, da cui risulta un indice di vecchiaia (176) superiore ai livelli sia regionali (171) che nazionali (149) e un indice di dipendenza strutturale (57) in linea con quello regionale ma superiore a quello nazionale (53).

La popolazione attiva rappresenta il 71% della popolazione in età lavorativa. Il tasso di occupazione nella classe di età 15-64 (68%), in linea con quello regionale, è ben superiore di quello nazionale (57%), mentre quello di disoccupazione (4%), leggermente inferiore a quello regionale (5%), è l'esatta metà di quello nazionale (8%).

Prendendo in esame la composizione dell'occupazione, in linea con quanto accade a livello regionale (63%) e nazionale (68%), si evidenzia una concentrazione nel settore dei servizi (63%). Per l'industria e l'agricoltura, sebbene supergergiù equivalenti per ordine di grandezza, si riscontra invece una percentuale di occupati, rispettivamente, maggiore (34%, vs. il 33% regionale e il 28% nazionale) e minore (3% vs. 4%).

**Tabella 1 – Caratteristiche territoriali e socio-economiche**

	<b>Provincia di Parma</b>	<b>Regione Emilia Romagna</b>	<b>Italia</b>
Superficie (kmq 2011)	3.449	22.445,54	301.336,00
Numero di Comuni (v.a. al 31/12/2011)	47	348	8.092
Popolazione anagrafica (v.a. al 09/10/2011)	427.434	4.342.135	59.433.744
Densità abitativa (ab. Per kmq al 09/10/2011)	123,92	193,45	197,23
Indice di vecchiaia (indicatore, 31/12/2009)	176,13	171,18	148,75
Indice di dipendenza strutturale (indicatore, 09/10/2011)	56,85	57,12	53,49
Popolazione 15-64 anni (v.a. al 2011)*	272.518	2.763.599	38.722.733
Occupati, di cui	200.216	1.967.248	22.967.243
– <i>agricoltura</i>	2,75	3,83	3,70
– <i>industria</i>	34,31	33,43	28,47
– <i>altre attività</i>	62,94	62,75	67,83
Tasso di attività 15-64 anni (indicatore Istat, 2011)	70,86	71,79	62,25
Tasso di occupazione totale 15-64 anni (indicatore Istat, 2011)	68,15	67,92	56,94
Tasso di disoccupazione totale 15-64 anni (indicatore Istat, 2011)	3,75	5,28	8,41

\* *Nostre elaborazioni*

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

Con 47.602 imprese registrate al dicembre 2011 (di cui il 14% in agricoltura), in aumento rispetto all'anno precedente (47.506), il tessuto economico parmense è caratterizzato da una densità imprenditoriale in linea con quella regionale e nazionale (10 imprese ogni 100 abitanti).

Le principali specializzazioni sono il manifatturiero e l'agro-alimentare e nonostante la riduzione nel numero e negli addetti delle imprese extra-agricole, tra il 2007 ed il 2010, il calo è stato più contenuto rispetto alle altre Province regionali<sup>1</sup>.

Il valore aggiunto prodotto al dicembre 2011 ammonta a 12.583 milioni di euro, di cui il 67% proveniente dai servizi, il 31% dall'industria e solo il 2% dall'agricoltura, e rappresenta il 10% del valore aggiunto regionale e il 0,90% di quello nazionale (in aumento rispetto all'anno precedente quando era del 0,88%).

Al 2010, la produzione totale agricola ai prezzi base è circa il 10% di quella regionale e il maggiore contributo proviene dai prodotti zootecnici (59%, percentuale superiore di 20 punti rispetto a quella regionale e di 27 punti rispetto a quella nazionale) e dalle coltivazioni erbacee (25%). E, sebbene il settore agricolo abbia un peso ridotto sul valore aggiunto totale (2,11%), la produzione lorda vendibile registrata a livello provinciale negli anni a cavallo della crisi economica (2008-2012) manifesta un andamento positivo con una variazione in aumento del 13% e un picco del 25% per le sole produzioni zootecniche.

<sup>1</sup> Cfr. Istat-Regione Emilia Romagna (2013).

Tabella 2 – Caratteristiche strutturali dell'economia

	Provincia di Parma		Regione Emilia Romagna		Italia	
Totale imprese registrate, numero (Infocamere, 31/12/2011), di cui:	47.602		475.716		6.110.074	
– Agricoltura, silvicoltura, pesca	6.806	14,3%	67.870	14,27%	837.624	13,71%
– Attività manifatturiere	6.185	12,99%	54.931	11,55%	617.768	10,11%
– Costruzioni	8.740	18,36%	79.518	16,72%	906.496	14,84%
– Commercio all'ingrosso e al dettaglio	9.902	20,80%	103.336	21,72%	1.550.863	25,38%
– Attività dei servizi alloggio e ristorazione	2.789	5,86	32.622	6,86	392.337	6,42
Valore aggiunto totale, Meuro (Infocamere, 31/12/2011), di cui	12.583		124.395		1.395.219	
– Agricoltura	266	2,11%	2.824	2,27%	26.698	1,91%
– Totale industria	3.892	30,93%	37.214	29,92%	347.094	24,88%
– Servizi	8.425	66,95%	84.357	67,81%	1.021.426	73,21%
Reddito disp. totale, Meuro (Ist. Tagliacarne, 2010)	8.864		90.261		1.029.943	
Reddito disp. procapite, euro (elab. Ist. Tagliacarne, 2010)	20.157,07		20.533,22		17.028,53	
Produzione totale agricola ai prezzi base, migliaia di euro (2010), di cui:	542.284		5.561.177		45.942.616	
– Coltivazioni erbacee	135.247	24,94%	1.675.272	30,12%	14.687.486	31,97%
– Coltivazioni legnose	5.375	0,99%	1.090.063	19,60%	10.439.470	22,72%
– Prodotti zootecnici	320.594	59,12%	2.200.848	39,58%	14.889.559	32,41%
– Prodotti forestali	3.344	0,62%	22.123	0,40%	476.690	1,04%
– Servizi annessi	77.725	14,33%	572.871	10,30%	5.449.412	11,86%

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

Tra gli anni 2000 e 2011, nella Provincia di Parma il valore aggiunto totale a prezzi base calcolato a prezzi correnti cresce del 35% e cresce anche negli anni a cavallo della crisi, registrando un incremento del 3%, a differenza di quando accade a livello regionale (1%) e nazionale (-0,2%). Sono però l'industria nel suo insieme e i servizi a spingere l'economia locale, mentre il settore primario subisce una flessione dell'8% e tra il 2000 e il 2011 arriva a dimezzare il suo contributo al valore aggiunto totale (dal 4% all'1,95%), contro un calo di poco più di punto registrato tra gli stessi anni a livello regionale (da 3,57% a 2,33%) e nazionale (da 2,81% a 1,99%).

Tabella 3 – Valore aggiunto a prezzi base per categoria (prezzi correnti, Meuro)

		Agricoltura, silvicoltura e pesca (a)	(a/d)	Industria (b)	(b/d)	Servizi (c)	(c/d)	Totale (d)
<b>Provincia di Parma</b>	2000	377	4,00%	3.117	33,05%	5.936	62,95%	9.430
	2008	270	2,19%	4.312	34,89%	7.777	62,93%	12.359
	2011	248	1,95%	4.395	34,59%	8.065	63,46%	12.709
	$\Delta$ 2008/2000	-28%		38%		31%		31%
	$\Delta$ 2011/2000	-34%		41%		36%		35%
	$\Delta$ 2011/2008	-8%		2%		4%		3%
<b>Regione Emilia Romagna</b>	2000	3.397	3,57%	31.084	32,64%	60.755	63,79%	95.236
	2008	2.993	2,36%	40.920	32,27%	82.896	65,37%	126.809
	2011	2.976	2,33%	39.391	30,85%	85.334	66,82%	127.702
	$\Delta$ 2008/2000	-12%		32%		36%		33%
	$\Delta$ 2011/2000	-12%		27%		40%		34%
	$\Delta$ 2011/2008	-1%		-4%		3%		1%
<b>Italia</b>	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
	$\Delta$ 2008/2000	-4%		27%		36%		32%
	$\Delta$ 2011/2000	-6%		18%		39%		32%
	$\Delta$ 2011/2008	-2%		-7%		3%		-0,2%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat.

Il settore agroalimentare e la zootecnia hanno un peso molto rilevante nella Provincia di Parma e ad essi sono legate anche le coltivazioni principali provinciali, come i cereali, il pomodoro da industria e, tra le erbacee, il foraggio.

Tra il 2000 e il 2010 il calo del numero di aziende è rilevante ma in linea con quello regionale e nazionale e si registra -30% per le aziende con coltivazioni e -40% per quelle con allevamenti, con picchi del -70% per quelle con allevamenti suini sebbene tra i principali prodotti provinciali vi siano il prosciutto di Parma e il parmigiano reggiano.

La filiera agroalimentare rappresenta la colonna portante dell'economia locale, in quanto è ad essa legato anche l'indotto meccanico (sia per il processo di lavorazione che per il confezionamento e l'imballaggio) e fieristico (Cibus, il Salone internazionale dell'alimentazione, e Cibus Tec, il Salone internazionale delle tecnologie e soluzioni per l'industria alimentare). L'amministrazione provinciale ha cercato di costruire un percorso virtuoso di politiche pubbliche intorno ad essa, consolidando la sostenibilità e coniugandovi il recupero della biodiversità, il rilancio culturale ed il flusso turistico e incentivando denominazioni di origine e indicazioni geografiche protette, come in particolare i DOP Culatello di Zibello, Prosciutto di Parma e

Parmigiano reggiano, il Salame Felino IGP, altri IGP locali come la Coppa di Parma e il Fungo di Borgotaro, nonché i vini DOC “Colli di Parma” e IGT “Emilia” e “Fontana del Taro”.

**Tabella 4a – Caratteristiche strutturali dell’agricoltura**

	Provincia di Parma			Regione Emilia Romagna			Italia		
	2000	2010	Δ 2010/00	2000	2010	Δ 2010/00	2000	2010	Δ 2010/00
Numero aziende con coltivazioni, di cui	10.526	7.083	-32,71%	105.887	72.997	-31,06%	2.393.892	1.616.046	-32,49%
Superficie agricola totale (ettari)	190.675	172.314	-9,63%	1.462.479	1.360.762	-6,96%	18.766.584	17.078.307	-9,00%
Superficie agricola utilizzata (ettari)	134.106	125.703	-6,27%	1.129.280	1.064.214	-5,76%	13.181.859	12.856.048	-2,47%
- SAU a seminativi, di cui:	109.703	101.850	-7,16%	859.636	830.571	-3,38%	7.283.882	7.009.311	-3,77%
<i>ortive</i>	5253,73	5.503	4,74%	43.920	50.305	14,54%	259.296	299.682	15,58%
<i>foraggiere avvicendate</i>	63.844	63.155	-1,08%	284.987	298.677	4,80%	1.530.845	1.917.850	25,28%
- SAU a prati permanenti e pascoli	22.878	22.608	-1,18%	116.999	102.561	-12,34%	3.414.592	3.434.073	0,57%
Numero aziende con allevamenti, di cui	3.770	2.213	-41,30%	23.093	12.618	-45,36%	370.356	217.449	-41,29%
<i>con allevamenti suini</i>	321	101	-68,54%	4.438	1.179	-73,43%	156.818	26.197	-83,29%
<i>con allevamenti bovini, di cui:</i>	2.710	1.628	-39,93%	12.183	7.357	-39,61%	171.994	124.210	-27,78%
<i>con vacche da latte</i>	2.222	1.251	-43,70%	7.688	4.272	-44,43%	79.893	50.337	-36,99%
Numero di capi suini	180.346	111.889	-37,96%	1.555.344	1.247.460	-19,80%	8.603.141	9.331.314	8,46%
Numero di capi bovini, di cui	157.212	150.122	-4,51%	627.964	557.231	-11,26%	6.049.252	5.592.700	-7,55%
<i>vacche da latte</i>	87.087	82.140	-5,68%	275.838	247.632	-10,23%	1.771.889	1.599.442	-9,73%

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

**Tabella 4b – Produzione lorda vendibile a prezzi correnti nella Provincia di Parma (Meuro)**

Tipi di produzione	2008	2009	2010	2011	2012	Variazione 2008-2012
Coltivazioni erbacee	1.236,0	1.128,1	1.341,5	1.386,50	1.290,20	+4,39%
Coltivazioni arboree	997,1	876,2	992,5	877,1	1.035,50	+3,85%
Produzioni zootecniche	1.710,9	1.695,7	1.929,4	2.046,10	2.131,10	+24,56%
Totale	3.944,0	3.700,0	4.263,4	4.309,70	4.456,70	+13,00%

Fonte: Regione Emilia Romagna

La Provincia di Parma ha un tasso di propensione all’export (39,04) e di apertura (63,16) al 2010 molto maggiore di quello regionale (rispettivamente, 34,07 e 55,53) e nazionale (rispettivamente, 23,89 e 48,49). Di rilievo è l’aumento dei volumi delle esportazioni (da 4,9 del 2010 a 5,3 del 2011), che si attesta su valori superiori sia rispetto al livello regionale che rispetto al livello nazionale.

La Provincia di Parma ha rafforzato la sua proiezione internazionale in relazione soprattutto ai prodotti agricoli e agroalimentari e alla meccanica, in particolare l’impiantistica alimentare che è l’altro grande settore di vocazione parmense. I maggiori volumi di export sono indirizzati principalmente verso i paesi europei, soprattutto Austria, Germania, Regno Unito e Paesi Bassi, ma rilevanti sono anche i rapporti commerciali con Polonia, Russia, Giappone e Stati Uniti.

**Tabella 5 – Apertura dei mercati (Meuro, %)**

	Provincia di Parma			Regione Emilia Romagna			Italia		
	2010	2011	$\Delta$	2010	2011	$\Delta$	2010	2011	$\Delta$
Importazioni	3.035	4.032	+33%	26.688	29.925	+12%	343.220	400.184	+17%
Esportazioni	4.912	5.341	+9%	42.386	47.934	+13%	333.329	371.153	+11%
<i>Propensione all'export (2010)</i>	39,04			34,07			23,89		
<i>Tasso di aperture (2010)</i>	63,16			55,53			48,49		

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

L'assetto infrastrutturale della Provincia di Parma tra il 2001 e il 2011 manifesta un andamento negativo e, in generale, per entrambe le annualità prese in esame (2001 e 2011) l'indice di dotazione infrastrutturale (93 e 96) è al di sotto sia del valore base nazionale (100) sia di quello regionale (111 e 115) che supera il valore base italiano. Ma scendendo nel dettaglio, il dato complessivo risulta da due andamenti contrapposti, il ridursi di 4 punti della dotazione di infrastrutture economiche (da 91,65 a 87,63) e l'aumentare di 10 punti di quelle sociali (da 95,10 a 115,66).

**Tabella 6 – Indici di infrastrutturazione (Italia=100)**

	Provincia di Parma		Regione Emilia Romagna	
	2001	2011	2001	2011
Infrastrutture economiche*	91,65	87,63	114,28	119,91
Infrastrutture sociali**	95,10	115,66	104,09	104,00
Indice generale infrastrutture (economiche e sociali)	92,69	96,04	111,22	115,14

\*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**

In Emilia Romagna, il processo di delega di funzioni alle autonomie locali inizia ben prima che le leggi Bassanini innovassero l'ordinamento amministrativo italiano introducendo a livello regionale e sub-regionale i principi di decentramento, sussidiarietà e adeguatezza. Ma è con le leggi regionali di recepimento delle Bassanini che il passaggio di funzioni agli enti locali viene consolidato e sistematizzato.

La Regione Emilia Romagna norma il decentramento amministrativo sia con una legge onnicomprensiva che riforma l'intero sistema regionale e locale (L.r. n. 3/1999), sia con una serie provvedimenti dedicati a specifici settori, come agricoltura e alimentazione (L.r. n. 15/1997), turismo (L.r. n. 7/1998), trasporti (L.r. n. 30/1998), commercio, fiere, mercati (per il trasferimento di funzioni ai Comuni L.r. n. 12/1999 e alle Province L.r. n. 14/1999), sport e spettacolo (L.r. n. 13/2000), energia (L.r. n. 26/2004), foreste (L.r. n. 27/2004), mercato del lavoro (L.r. n. 17/2005).

Con la Legge n. 3 del 1999, che attua il decreto n. 112/1998, vengono identificati i livelli del governo territoriale, i principi per la riorganizzazione e ripartizione delle funzioni e per le discipline di settore, gli strumenti di raccordo interistituzionale e di concertazione sociale.

In termini generali, la Legge n. 3 pone molta attenzione alla scala e alla natura delle esigenze delle comunità locali, alla cooperazione tra enti e soggetti locali, all'efficienza e all'efficacia della ripartizione delle funzioni. Così, attraverso lo strumento della *programmazione negoziata*, tra Regione, enti sub-regionali e attori locali vengono predisposti programmi di intervento con obiettivi di sviluppo socio-economico locale da realizzare in specifiche aree territoriali coordinando e integrando iniziative e risorse finanziarie<sup>2</sup>. Inoltre, accanto ai principi di sussidiarietà e adeguatezza, introduce i principi di "ricomposizione unitaria" delle funzioni omogenee in un dato livello istituzionale e di "differenziazione" di funzioni e compiti a seconda delle caratteristiche demografiche, territoriali e strutturali degli enti a cui esse sono destinate (art. 10). Alle Province, in particolare, viene riconosciuto un ruolo rilevante di snodo tra Regione e Comuni e vengono loro affidate sia la "generalità delle funzioni di programmazione territoriale ed economico-sociale", sia le "funzioni amministrative di area vasta che non possono essere adeguatamente svolte dai Comuni singoli o associati" (art. 12).

Scendendo a livello settoriale, la Legge n. 3 riordina la legislazione regionale vigente nelle macro-aree individuate dalle Bassanini: sviluppo economico e attività produttive (agricoltura, artigianato, industria, cooperazione, sportello unico, fiere, commercio, pesca e maricoltura, energia, turismo), territorio, ambiente e infrastrutture (pianificazione territoriale e urbanistica, edilizia residenziale pubblica, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche, difesa del suolo e miniere, opere pubbliche, viabilità, trasporti, protezione civile), servizi alla persona e alla comunità (sanità, servizi sociali,

---

<sup>2</sup> La Regione ha una specifica legge in questa materia, la L.r. 30/1996 "Norme in materia di programmi speciali d'area".

istruzione e formazione professionale, beni e attività culturali, spettacolo e sport) e polizia amministrativa e politiche regionali per la sicurezza.

Riguardo a funzioni e discipline di settore e al ruolo svolto dalle Province dell'Emilia Romagna, si rendono però necessarie alcune considerazioni di scenario per ciascuna materia.

In *agricoltura*, ad esempio, sebbene già agli anni '80 ci fossero interventi gestiti localmente dagli uffici regionali dislocati sul territorio, il vero cambiamento è avvenuto con la Legge regionale 15/1997 con cui si è demandato a Province e Comunità montane (per i rispettivi territori) la gestione di deleghe di cui era titolare la Regione (come gli interventi e l'erogazione dei contributi per le imprese agricole). Tale delega è stata poi perfezionata nel 2001, quando le Province si sono sostituite alla Regione nel presidio territoriale per il settore agricolo prendendo in carico gli uffici agricoli regionali e relative risorse umane e finanziarie. La Provincia di Parma, in particolare, è divenuta titolare di quattro uffici agricoli (i due delle Comunità montane Appennino Parma Est e Valli del Taro e del Ceno e quelli di Fidenza e Busseto), ridotti a tre per la chiusura degli ultimi due e l'istituzione di un ufficio agricolo centrale in provincia. Inoltre, il ruolo della Provincia si è arricchito grazie ad alcune leggi regionali che prevedevano contributi alle imprese per l'assistenza tecnica, l'educazione alimentare e la tenuta dei registri genealogici del bestiame erogati attraverso delega dalla Provincia. Tali leggi, pur rimanendo ancora in vigore, non sono state rifinanziate e quindi, di fatto, le attività si sono via via ridotte, se non del tutto esaurite.

Per le *attività produttive*, la Regione tende ad accentrare a sé i rapporti con le imprese ma il ruolo di promozione e coordinamento della Provincia di Parma è stato rilevante: coordinamento, assistenza e monitoraggio degli sportelli unici per le attività produttive (SUAP) dei Comuni sia singoli che associati, supporto per collegamento informatico tra enti e condivisione delle banche dati sulle imprese, gestione di bandi per finanziamenti a commercio e artigianato.

In materia di *turismo*, con la Legge regionale n. 7/1998 viene affidata alle Province la gestione e coordinamento di operatori e territori attraverso il Piano turistico di promozione locale (PTPL) annuale, che finanzia servizi turistici di base e iniziative di promozione e valorizzazione locale nell'ambito dei Sistemi Turistici Locali (STL). La Provincia ha inoltre in carico le autorizzazioni delle agenzie di viaggio, delle professioni turistiche (guide), delle strutture ricettive, dei finanziamenti (L.r. 40/2002) e la statistica turistica. In Provincia di Parma, in particolare, il PTPL si attua con progetti selezionati tramite bando e finanziati con risorse trasferite dalla Regione (circa 250 mila euro, di cui l'80% per le aree extraurbane).

Le funzioni su *territorio, ambiente e infrastrutture*, come previsto dalla Legge regionale n. 6/1995, sono state "trasferite" e non "delegate" e includono anche la programmazione e pianificazione territoriale. Tali funzioni si traducono nello strumento generale di coordinamento della pianificazione territoriale, il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), che definisce le regole d'uso del suolo<sup>3</sup> (localizzazione di infrastrutture, destinazioni del territorio, vincoli e tutele paesaggistiche, ambientali, naturali, etc.) e rappresenta lo strumento urbanistico di riferimento per la programmazione delle risorse finanziarie, per la definizione degli interventi ammissibili negli ambiti sia urbani (è legata ad esso l'approvazione della programmazione

---

<sup>3</sup> In relazione all'uso del suolo si fa presente che la provincia ha competenze anche sulle attività estrattive, funzione delegata con Legge regionale 17/1991 ed esercitata attraverso un piano di settore che prevede la verifica, l'esame e la valutazione dei piani comunali, nonché il controllo sul territorio con compiti di polizia mineraria.

urbanistica dei Comuni) sia rurali (classificati a seconda della loro valenza produttiva, ambientale, paesaggistica). La funzione urbanistica si è poi arricchita di valenza nel 2009 quando con legge regionale si è attribuito al PTCP ulteriori specificità, come le competenze su edilizia sociale, valutazione ambientale dei piani comunali, definizione delle limitazioni al consumo dei suoli.

Le deleghe per i *servizi alla persona e alla collettività* iniziano tra gli anni '80 e '90. Negli anni '80 la Regione Emilia Romagna ha delegato alle Province gran parte dei finanziamenti per la formazione professionale, indicandole come organismi intermedi. Allora le politiche per il capitale umano erano caratterizzate dalla distinzione teorica tra programmazione generale (attuata mediante leggi regionali e programmi pluriennali) e programmazione territoriale (attuata dalle Province), contraddistinta dalla costante consultazione con gli attori locali sociali ed istituzionali (istituzioni, associazioni di imprese, sindacati, etc.) e finalizzata a declinare la formazione professionale rispetto alle specifiche esigenze produttive locali. A metà degli anni 2000 è stata sistematizzata la delega delle funzioni concernenti l'indirizzo e il sostegno alla formazione professionale, la programmazione territoriale delle politiche attive del lavoro e dei servizi per il lavoro e le attività di monitoraggio del mercato del lavoro territoriale e di analisi di aspetti e fenomeni locali particolarmente rilevanti, la promozione e il sostegno dell'inserimento lavorativo dei disabili.

In particolare, per la formazione professionale, le risorse provengono da fondi pubblici europei di cui la Regione è autorità di gestione (il Fondo sociale europeo e il Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, come vedremo meglio a seguire) e nazionali, come quelli resi disponibili dalla Legge 263/1993 sui voucher formativi aziendali o individuali, dalla Legge 144/1999 per i percorsi di assolvimento dell'obbligo formativo e i percorsi integrati tra istruzione e formazione professionale e dalla Legge 53/2000 per l'innovazione dei modelli organizzativi aziendali a sostegno della conciliazione. Nella Provincia di Parma, ad esempio, la formazione professionale, le politiche del lavoro e le pari opportunità sono raccolte sotto un unico assessorato e i Centri per l'impiego vengono supportati dall'azione di altre strutture che consentono di fornire all'utenza un "servizio globale": la formazione professionale mirata, la programmazione basata su analisi e statistiche sull'economia locale fornite dall'Osservatorio sul mercato del lavoro, il Servizio per l'Inserimento Lavorativo dei Disabili (SILD) e il Servizio per le Pari Opportunità finalizzato a valorizzare la differenza di genere e favorire la conciliazione fra tempi di vita e tempi di lavoro.

Riguardo al *mercato del lavoro*, con la Legge regionale 17/2005 viene affidato alle Province l'esercizio delle funzioni di programmazione territoriale delle politiche attive del lavoro e dei servizi per il lavoro anche per persone con disabilità e immigrati e delle funzioni di raccordo e coordinamento, anche tramite programmi pluriennali, di interventi e servizi di area vasta. Esercitano le funzioni di osservatorio del mercato e svolgono attività di monitoraggio del mercato del lavoro territoriale e analisi di specifici aspetti e fenomeni al fine di raccordare politiche del lavoro e politiche sociali con le azioni per lo sviluppo locale e di promuovere l'integrazione dei propri servizi di orientamento con quelli esercitati dai soggetti del sistema formativo. Sono titolari dei Centri per l'impiego ed erogano attraverso di essi servizi di informazione e orientamento, costruzione dei bilanci di competenze, preselezione ed incrocio fra domanda ed offerta di lavoro, accompagnamento e promozione dell'inserimento lavorativo di immigrati,

disabili e soggetti deboli, informazione alle imprese in relazione ai servizi resi nei Centri per l'impiego. Sono, inoltre, competenti per le comunicazioni da parte dei datori di lavoro privati, degli enti pubblici economici e delle pubbliche amministrazioni, relative all'instaurazione dei rapporti di lavoro subordinati e non subordinati, alle cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato, alle variazioni dei rapporti di lavoro, alle assunzioni da parte delle agenzie di somministrazione di lavoro, ai tirocini di formazione e di orientamento e ad ogni altro tipo di esperienza lavorativa ad essi assimilata.

Le funzioni conferite alle Province dalla Regione Emilia Romagna sono molto numerose ed articolate. Per semplicità di analisi, le abbiamo quindi raggruppate per macroarea e per tipologia di attività (tabella 7), classificandole e incrociandole con cinque fondamentali funzioni: pianificazione/progettazione, regolazione, erogazione di aiuti finanziari agli operatori, realizzazione di servizi, attività generali di controllo, monitoraggio e valutazione.

Le attività di programmazione e pianificazione sono notevolmente diffuse in tutte macroaree e assorbono la maggior parte delle risorse umane della struttura provinciale, soprattutto quelle più qualificate. Eccezioni, infatti, si riscontrano solo per le materie concernenti le risorse naturali (attività estrattive, risorse geotermiche e idriche, suolo) per le quali sono richiesti ambiti ottimali più ampi, come ad esempio la Regione o le Autorità di bacino idrografico.

**Tabella 7–Funzioni conferite alle Province dalla Regione Emilia Romagna**

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

Fonte: Nostre elaborazioni.

Molto diffusa è anche l'attività di realizzazione di opere/servizi, che è concentrata soprattutto nella macroarea "Territorio, ambiente e infrastrutture", dove è presente in tutte le materie ad eccezione dell'urbanistica, in cui prevale il ruolo di programmazione e pianificazione generale e settoriale e del controllo del rispetto dei limiti e dei vincoli posti in essere, in particolare, dal PTCP.

L'attività di regolazione (definizione di norme specifiche, regimi autorizzativi, criteri di ammissibilità, ecc.), ancora una volta, è articolata su varie materie delle prime due macroaree ed è quasi del tutto assente nella macroarea "Servizi alla persona e alla comunità", dove pure quasi del tutto assenti risultano essere le attività di controllo, monitoraggio e valutazione.

Queste ultime attività sono, invece, di fatto concentrate nelle prime due macroaree, e soprattutto le materie concernenti sviluppo economico e attività produttive, dove pure si concentrano l'attività di erogazione finanziaria agli operatori privati e pubblici che, invece, risulta del tutto assente nella macroarea "Territorio, ambiente e infrastrutture" e più sporadica in quella "Servizi alla persona e alla comunità".

Nelle intenzioni del legislatore nazionale, il decentramento amministrativo sarebbe dovuto avvenire "a costo zero" per l'ente delegato, ossia accompagnato dal trasferimento delle risorse necessarie, sia finanziarie che umane. Ma, nella realtà le cose sono andate diversamente.

Nel caso dell'Emilia Romagna, eccetto che per l'agricoltura e il turismo, alle deleghe di funzioni in genere non è corrisposto il trasferimento di risorse umane dalla Regione (e, in alcuni casi, neanche di quelle finanziarie, come nel caso dell'urbanistica, delle attività estrattive, dei servizi di difesa del suolo, del commercio e delle attività produttive). Le Province hanno dovuto, quindi, potenziare i settori interessati dalle deleghe sopperendo con personale interno e procedendo ad una riorganizzazione e razionalizzazione interna, non potendo assumere nuovo personale per i vincoli imposti dal patto di stabilità.

L'organizzazione della Provincia di Parma consta di poco più di 400 unità (contro le 600-700 del 2001) ed è strutturata in quattro grandi Aree, articolate in Servizi (che rispondono ad Assessorati di riferimento) e Uffici:

- 1) *Viabilità e Patrimonio*, che gestisce strade, patrimonio, infrastrutture, mobilità e trasporti, contratti ed appalti;
- 2) *Ambiente e Agricoltura*, che si interessa di ambiente, parchi, sicurezza e protezione civile, agricoltura e risorse naturali;
- 3) *Pianificazione territoriale, Sviluppo economico e Servizi alla comunità*, che si occupa di programmazione e pianificazione territoriale, di sviluppo economico e attività produttive, di scuola, formazione professionale, politiche attive del lavoro, turismo, cultura, sport, tempo libero, politiche comunitarie, politiche sociali;
- 4) *Servizi di supporto*, alla quale afferiscono il Servizio Bilancio, programmazione finanziaria ed economica e il Servizio Sistemi informativi, Provveditorato, Protocollo e Archivio.

Aree, Settori e Servizi sono coordinati dal *Comitato di direzione*, che si riunisce mensilmente per discutere soprattutto sull'organizzazione del personale e su adempimenti amministrative e gestionali, come ad esempio la formazione del bilancio. Ma il coordinamento orizzontale e

l'integrazione di politiche avviene anche attraverso la *Conferenza dei dirigenti* (di recente ridotti da 17 a 11, incluso il Segretario generale e il Vice-Segretario generale), senza passare dal Comitato di direzione.

I dirigenti (coordinatori) di Area sono dirigenti anche di uno o più Servizi e rispondono al Segretario generale, che è attualmente la figura apicale dell'ente e, oltre ad essere a capo del Segretariato generale e del Comitato di direzione, ha alle sue dirette dipendenze quattro Servizi (tra cui la gestione del personale) e un Ufficio di staff. Il coordinamento strategico è esercitato dai dirigenti di Area, ma i dirigenti di Servizio hanno autonomia gestionale riguardo a personale e bilancio e i loro atti (delibere, provvedimenti decisioni di bilancio) non necessitano di una concertazione preventiva.

Rilevanti sono anche le posizioni organizzative (38 unità) che sono a capo di unità complesse e firmano atti delegati dal dirigente di riferimento, assumendo responsabilità dirette sui procedimenti paragonabili a quelle dei dirigenti stessi.

Il ruolo fondamentale svolto dalla Provincia a supporto dello sviluppo socio-economico e culturale parmense è testimoniato anche dalle numerose partecipazioni a società di servizi ed organismi strumentali che svolgono attività di promozione, riqualificazione e crescita in settori sia tradizionali (agroalimentare, energia, formazione, trasporti, turismo, etc.) sia innovativi (promozione delle tipicità, telematica). Detiene quote di 21 società, cinque delle quali uguali o maggiori di 50%, ma, a causa delle recenti difficoltà istituzionali ed economiche, cerca di dismetterne alcune per concentrarsi soprattutto sulle società che si occupano dei collegamenti interni ed esterni (trasporti urbani ed extraurbani, aeroporto, logistica, etc.).

Le partecipazioni maggiori sono detenute nelle seguenti società: LTT - Laboratorio di Telematica per il Territorio (55,76%), fusa per incorporazione in Lepida Spa (maggioranza RER) e cessione quote; Tep – Trasporti pubblici Parma (50%), partecipazione posta in vendita da diversi anni senza successo; Smtp – Società per la mobilità e il trasporto pubblico (50%) e Parma Turismi (56,94%). La prima, in quanto centro servizi per le pubbliche amministrazioni del territorio parmense, è impegnata nella innovazione tecnologica finalizzata all'erogazione e gestione dei servizi attivi e all'integrazione di nuovi servizi. Le società per azioni Tep e Smtp, invece, si occupano di trasporto pubblico, rispettivamente locale ed extraurbano, e garantiscono i collegamenti sia alle comunità limitrofe al capoluogo di provincia sia alle aree di montagna non servite dalla ferrovia; i collegamenti TEP, in particolare, coprono la totalità dei Comuni parmensi, e in alcuni casi arrivano anche nelle province limitrofe. Parma Turismi, come abbiamo già detto in precedenza, gestiva per imprese e enti pubblici i servizi turistici, la promozione e valorizzazione territoriale e l'assistenza turistica, mentre ora si occupa solo dell'Infopoint localizzato nella sede della Provincia di Parma.

Tutte le società partecipate, sia quelle a capitale misto pubblico-privato sia quelle interamente pubbliche, hanno statuti privatistici e agiscono come società di diritto privato. La Provincia interviene nei loro consigli di amministrazione in qualità di socio, entrando anche nel merito delle decisioni ed esercitando un peso rilevante legato non solo alla quota posseduta ma anche al suo autorevole ruolo di sintesi tra pubblico e privato (come avviene per quanto riguarda i servizi di trasporto extraurbani), peso che arriva fino all'esercizio del potere di veto quando la quota

detenuta supera il 50%, come nel caso di Parma Turismi Srl, del Laboratorio di Telematica per il Territorio (LTT) Srl.

Partecipazioni di rilievo sono possedute anche nell'agenzia Parma Energia Srl (47,14%) e nella Fiere di Parma Spa<sup>4</sup> (30,68%), mentre molto minori sono quelle detenute in altre società pur essenziali per il territorio, come la Sogeap che gestisce l'aeroporto di Parma.

Di interesse è anche la partecipazione nella società Alma Srl (10,51%), posseduta per oltre il 55% dalla Camera di Commercio di Parma, che gestisce la scuola internazionale di cucina italiana a cui la Provincia ha fornito forte impulso iniziale e sede (la Reggia di Colorno).

Notevole per il territorio, infine, è stato il lavoro svolto in passato dalla società per azioni Soprip, l'Agenzia di sviluppo delle Province di Parma e Piacenza, che è attualmente in dismissione. Nata nel 1981 per realizzare e gestire infrastrutture per le imprese e per lo sviluppo industriale, Soprip è diventata nel tempo una agenzia di sviluppo locale e come tale ha gestito il Patto Territoriale dell'Appennino Parmense, ha partecipato su convenzione e incarico della Provincia alla elaborazione della programmazione del Docup obiettivo 2, ha avuto funzione di Gal e ha gestito per le Province di Parma e Piacenza l'Asse Leader del PSR.

Con alcune delle società di cui sopra la Provincia ha anche concordato la partecipazione a bandi grazie ai quali sono state attivate iniziative con ricadute dirette sul territorio. È questo il caso dei Centri Ricerche Produzioni Animali (CRPA) e Produzioni Vegetali (CRPV) che, con il finanziamento sulla misura 111 del Piano di Sviluppo Rurale regionale del progetto "Informazione e divulgazione per zootecnia, ambiente, agro-energie", hanno potuto proseguire la divulgazione nel settore zootecnico, la comunicazione per l'energia solare, per gli allevamenti ad emissioni zero e l'informazione su bandi, produzione, etc. sui siti provinciali. O anche il caso della Tep Spa, che ha partecipato con altri otto partner di trasporto pubblico elettrico di cinque paesi diversi (Austria, Repubblica Ceca, Germania, Polonia, Ungheria) al progetto "Trolley", finanziato con Interreg IVB Europa Centrale per promuovere l'utilizzo del filobus come modalità di trasporto pulita ed economica. La Provincia rappresenta quindi un momento di sintesi tra interessi pubblici e interessi privati, ma cerca di dare tutto il sostegno possibile anche ad aziende interamente private quando ciò va a beneficio diretto o indiretto del territorio

## **2.2 Funzioni svolte con progettualità cofinanziata**

Oltre alle funzioni "ordinarie" di cui sopra, la Regione ha attribuito alle Province (con provvedimenti amministrativi e non di delega) anche l'attuazione di parte di alcuni programmi europei (tra cui il Documento Unico di Programmazione Obiettivo 2 2000-2006, il PO FESR il POR FSE, il PSR FEASR, etc.), assegnando loro compiti di programmazione economica e di concertazione sul territorio, nonché di selezione degli interventi nell'ambito degli strumenti della programmazione negoziata regionale ad essi in vario modo legati.

---

<sup>4</sup> Le manifestazioni maggiori della Fiera di Parma sono Cibus, il salone internazionale dell'alimentazione, e CibusTec, la fiera internazionale dedicata alle tecnologie per la produzione, il packaging e la logistica dell'industria alimentare, entrambe biennali. Esse rappresentano una delle principali realtà fieristiche gastronomiche al mondo: a Cibus, che giungerà nel 2014 alla 17<sup>a</sup> edizione, nel 2012 sono stati presenti 12 mila buyers ed operatori commerciali esteri, 2300 aziende espositrici e 63 mila visitatori; CibusTec 2011 ha contato 775 espositori (il 20% dei quali provenienti dall'estero) e oltre 26 mila visitatori provenienti da 91 Paesi diversi.

Il Docup Obiettivo 2 2000-2006 ha interessato i 130 Comuni della Regione (19 dei quali in provincia di Parma) inclusi in aree in fase di trasformazione socio-economica e zone in declino industriale con necessità di interventi di sviluppo. Le Province fungevano da Organismi intermedi per gran parte dell'Asse 1 "Sostegno alle imprese" e per l'intero Asse 2 "Programmazione negoziata per lo sviluppo locale" e disponevano di un budget triennale, deciso a monte mediante concertazione politico-istituzionale e definito in base a criteri fissati dal programma. Mentre la Regione gestiva le misure che, o per l'innovatività o per la scala necessaria, erano dirette a finanziare interventi su tutto il territorio regionale, le Province pubblicavano e gestivano bandi per interventi privati o pubblici<sup>5</sup> per i quali lo schema e i criteri di ammissibilità erano di matrice regionale e le risorse erano già definite nel programma. In particolare, l'Asse 2 era attuato come definito nei Programmi di sviluppo locale (PSL) provinciali in cui venivano individuate e sviluppate strategie di intervento coerenti e integrate con tutti gli strumenti di programmazione attivi nell'area di riferimento, fossero essi europei, nazionali, regionali o locali. In particolare, i PSL dell'area appenninica (Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Modena, Bologna, Forlì-Cesena, Ravenna, Rimini) attuavano la misura dedicata alla valorizzazione della montagna con modalità riferite alla metodologia della programmazione negoziata (ossia tramite approccio bottom-up e concertazione locale) già precedentemente sperimentata con successo<sup>6</sup>.

Nel POR FESR 2007-2013, invece, la priorità non è più il sostegno alle aree deboli in fase di trasformazione socio-economica e zone in declino, ma la promozione della competitività di tutto il territorio regionale. La delega alle Province si riduce, quindi, sensibilmente: i primi tre Assi del PO (ricerca industriale, innovazione delle imprese, ambiente ed energia) vengono gestiti direttamente dalla Regione e solo il quarto (patrimonio culturale ed ambientale) viene demandato alle Province. Per gli Assi 1 e 3, le Province svolgono un ruolo di "co-negoziatore"<sup>7</sup>: gli interventi vengono attuati in parte tramite strumenti di programmazione negoziata (e, quindi, con accordi e convenzioni tra Regione, Province ed enti pubblici o istituzioni semi-pubbliche, come per la programmazione delle Aree produttive ecologicamente attrezzate previste nell'ambito dell'Asse 3<sup>8</sup>) e in parte tramite bandi competitivi emanati dalla Regione. Per l'Asse 4, invece, a ciascuna Provincia è stato richiesto di elaborare (secondo linee guida regionali) un Programma di

---

<sup>5</sup> Per gli interventi privati, le province emanavano e gestivano bandi di cui erano beneficiarie le imprese turistiche, artigianali e commerciali del territorio; per gli interventi pubblici, invece, ricevevano, selezionavano e finanziavano investimenti, soprattutto in materia di turismo e qualità della vita.

<sup>6</sup> Si citano ad esempio le esperienze del Programma Speciale d'Area "Parco della Salute" e del Patto Territoriale dell'Appennino Parmense della Provincia di Parma di cui si parlerà più avanti.

<sup>7</sup> Come è avvenuto, ad esempio, per la costituzione di tecnopoli prevista nell'Asse 1 (per la quale la scelta e l'assegnazione del budget è avvenuta con manifestazione di interesse in cui la provincia è stata chiamata a partecipare) o per le aree produttive previste nell'Asse 3 (per le quali la scelta e la proposta delle cosiddette "aree produttive ecologicamente sostenibili" è stata demandata alla provincia in quanto si richiedeva coerenza con il Piano territoriale di coordinamento provinciale). In entrambi i casi, non è stata espletata una procedura competitiva ma una negoziazione tra Provincia, Regione e Beneficiari sull'assegnazione delle risorse per gli interventi da realizzare.

<sup>8</sup> In totale il contributo stanziato ammonta a 51,1 milioni di euro. Sinora sono state siglate 30 convenzioni con un contributo riconosciuto di 32 milioni di euro e investimenti per quasi 110 milioni di euro. In provincia di Parma sono state firmate due convenzioni, l'Apea Filagni con il comune di Collecchio (contributo di 2,336 milioni di euro e oltre 7 milioni di euro di investimento previsto) e l'Apea dell'area Ex Carbochimica (contributo di 2,088 milioni di euro e 4,176 milioni di euro di investimento totale).

valorizzazione e promozione dei territori (PVPT) in cui vengono individuati interventi sulle risorse ambientali, storiche, artistiche, architettoniche e culturali e definite le relative modalità di attuazione (sia investimenti pubblici a programmazione negoziata sia finanziamenti per le imprese<sup>9</sup>) e in base al quale viene sottoscritta una convenzione tra Regione e Provincia che ne regola il co-finanziamento. Il PVPT della Provincia di Parma individua tre territori prioritari (la Bassa padana, il comprensorio turistico-termale di Salsomaggiore, l'Appennino) e vi innesta un investimento totale di oltre 6 milioni di euro in interventi pubblici sul patrimonio storico-architettonico (il restauro della Cappella di San Liborio della Reggia di Colorno, la riqualificazione del Palazzo delle Terme Berzieri e dei parchi cittadini di Salsomaggiore, la riqualificazione del Castello di Bardi e il recupero a fini espositivi dell'ex fornace Marchino di Berceto) e contributi ad operatori privati (erogati con bando regionale gestito e attuato dalla Provincia) per attività e servizi rivolti alla fruizione di quattro ambiti territoriali (Cuore verde appennino, Parco della salute, Sistema Corti di pianura, Valli del Ceno e del Taro), per ciascuno dei quali è stato individuato un progetto di valorizzazione. Il PVPT viene elaborato anche tenendo in considerazione le sinergie con tutti gli altri strumenti di programmazione, il Programma Turistico di Promozione Locale, la programmazione del Fondo per le aree sottoutilizzate FAS (oggi Fondo di sviluppo e coesione, FSC), i progetti di valorizzazione delle aree rivierasche del Po, il Programma rurale integrato provinciale 2007-2013 e il Piano di Azione Locale (PAL) dell'Appennino Parmense e Piacentino dell'Asse 4 del PSR FEASR gestito dal Gal Soprip. Infine la Provincia gestisce direttamente gli interventi integrati di promozione turistica collegati agli interventi del PVPT. La Provincia di Parma, in particolare, in accordo con la Provincia di Piacenza è titolare del progetto di promozione del circuito dei Castelli e dei Parchi del Ducato di Parma e Piacenza, in corso di realizzazione.

Oltre a tutto ciò, infine, ciascuna Provincia riceve a valere sul POR FESR un totale di 350mila euro ciascuna (50 mila per ciascuna delle sette annualità) per finanziare la realizzazione delle azioni delegate (assistenza tecnica).

Il ridursi delle deleghe alle Province sul FESR e l'accentramento in capo alla Regione può essere imputato non tanto alla riduzione delle risorse disponibili o agli atteggiamenti dei vertici politici regionali, quanto semmai alla concomitanza di motivazioni tecniche regionali ed europee, come il rinnovamento del modello policentrico basato sulle Province e verso la necessità di mettere a sistema gli investimenti strategici e il conseguente rafforzamento della programmazione regionale a scapito di quella territoriale (la cosiddetta "regione-sistema") e l'impostazione "specializzata" sollecitata dalla stessa Commissione europea che richiedeva competenze tipicamente regionali.

---

<sup>9</sup> I primi sono interventi di valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale e azioni di promozione integrata del patrimonio ambientale e culturale, per i quali viene assegnato alle province un budget ripartito in parte secondo criteri specifici ed in parte in base a negoziazione politico-istituzionale. Per i secondi, invece, i bandi competitivi sono decisi a priori e, per la Provincia di Parma (che ha avuto una dotazione di 2Meuro), sono rivolti alle PMI singole o associate che propongono attività di servizi a supporto della fruibilità del patrimonio culturale ed ambientale.

Il FESR non è, però, un canale di finanziamento principale<sup>10</sup> e per compensare la riduzione del suo “peso territoriale” rispetto alla programmazione precedente, le Province sono state maggiormente coinvolte sul FAS. Nel periodo 2000-2006, il FAS era attuato con una intesa Governo-Regione e i relativi Accordi di Programma Quadro (APQ) venivano gestiti direttamente dalla Regione, che individuava gli interventi sul territorio e coinvolgeva le Province a seconda dell’oggetto e a sua discrezione. Nella programmazione attuale, invece, la Regione ha scelto di occuparsi direttamente alcune priorità settoriali del Programma Attuativo Regionale del FSC (PAR FSC) ritenute di valenza regionale (la sostenibilità energetica ed ambientale, la rete infrastrutturale e la difesa della biodiversità, del suolo e della costa e la prevenzione e gestione dei rischi naturali) e di lasciare alle Province le priorità territoriali, da gestire selezionando i progetti sulla base di intese concertate con gli enti locali (le cosiddette “Intese per l’integrazione delle politiche territoriali”) su due obiettivi specifici che riguardano le aree rurali e le aree urbane su vari settori (turismo, riqualificazione ambientale, riqualificazione urbana, investimenti produttivi) cui viene riservata una quota consistente in termini di risorse. Gli obiettivi specifici di competenza delle Province sono la valorizzazione delle aree rurali e per le aree urbane la promozione della competitività, qualità e attrattività. A tali obiettivi territoriali è destinato quasi il 40% delle risorse complessive (113Meuro su un totale di 286Meuro) e l’intesa per l’integrazione delle politiche territoriali della Provincia di Parma prevede trasferimenti dalla Regione per circa 20Meuro (7% del totale).

In merito al Fondo Sociale Europeo (FSE), invece, nella programmazione 2007-2013 non si rilevano cambiamenti sostanziali nel ruolo della Provincia come Organismo Intermedio e soggetto programmatore nel campo della formazione professionale.

L’esercizio delle competenze su istruzione, formazione professionale e mercato del lavoro, come abbiamo visto, continua ad essere attuato secondo le modalità previste da specifiche leggi regionali che delegano alle Province la programmazione territoriale sia dell’offerta formativa (a partire dai fabbisogni del mercato del lavoro) sia delle politiche attive del lavoro e dei servizi per il lavoro (in considerazione del quadro socio-economico locale), oltre al raccordo di esse con le azioni per lo sviluppo locale e con le politiche sociali tramite le Intese provinciali per il sistema integrato dell’istruzione, della formazione professionale, dell’orientamento e delle politiche del lavoro e le Conferenze provinciali di coordinamento. Quello che però viene a mancare è il collegamento con l’obiettivo di sviluppo rurale, che obbligava le Province a riservare una percentuale dei fondi (5-10% di ciascun bando) alle aree Obiettivo 2 in ritardo di sviluppo (che nel parmense hanno caratterizzazione soprattutto agricola e montana), controbilanciando in parte la forte concentrazione dei soggetti attuatori delle politiche formative nelle aree centrali della regione. Inoltre, tra i due periodi le risorse complessive FSE diminuiscono. Se nel periodo 2000-2006 il costo elegibile totale era di 1.246Meuro (557Meuro di contribuzione comunitaria), nel 2007-2013 lo stesso si riduce di un terzo (poco più di 800Meuro, con un contributo comunitario di 296Meuro). Il 30% delle risorse è gestito direttamente dalla Regione, mentre il restante 70% devoluto alle Province (con relativo trasferimento di risorse dalla Regione ai bilanci provinciali). Le Province, in quanto organismi intermedi, programmano seguendo indirizzi generali regionali

---

<sup>10</sup>Per l’attuale programmazione 2007-2013 il finanziamento totale FESR ammonta a 347Meuro (di cui 128 di contributo comunitario), molto meno del programma regionale per le attività produttive che prevede 180Meuro per il solo triennio 2012-2015.

triennali e li attuano mediante avvisi pubblici rivolti a soggetti esterni (principalmente enti e centri di formazione professionale accreditati dalla Regione e imprese che realizzano interventi per la formazione dei propri dipendenti).

Per quanto concerne lo sviluppo rurale, nel periodo 2000-2006 sono state finanziate sul PSR più di 15mila domande (sono stati erogati contributi per oltre 114Meuro). Nella programmazione 2007-2013, in continuità con la programmazione precedente e nel rispetto delle funzioni attribuite dalla Legge regionale in materia di agricoltura, gli Assi 1, 2 e 3 sono quasi interamente delegati alle Province e alle Comunità montane, eccetto alcune misure<sup>11</sup> che spettano alla Regione. Le scelte strategiche regionali vengono declinate a livello locale nel Programma Rurale Integrato Provinciale (PRIP) che ciascuna Provincia è stata chiamata ad elaborare di concerto con le Comunità montane. Nel PRIP vengono individuati obiettivi e azioni da intraprendere, si integrano gli interventi rurali tra di loro e con altri interventi comunitari e regionali e si forniscono indicazioni per la redazione dei Piani di azione locale dei Gal. La Regione ha definito la ripartizione delle risorse complessive per asse ma ha dato ai territori autonomia sulla loro distribuzione tra le diverse misure sulla base dell'analisi di contesto, delle consultazioni locali, degli esiti della precedente programmazione, delle scelte strategiche e delle indicazioni del PSR. Il PRIP declina a livello locale le strategie regionali e, se del caso, aggiunge criteri di selezione e indirizza risorse a misure e/o a territori ritenuti prioritari. Per la Provincia di Parma, le questioni critiche generali che emergono riguardano lo spopolamento dei territori, la mancanza di aggregazione delle imprese, le carenze infrastrutturali, mentre, per quanto riguarda specificamente il settore agricolo, sono le aree interne, il ricambio generazionale, la formazione, l'aggregazione dei vari soggetti intorno alle diverse filiere e la spesa è stata concentrata soprattutto sulle misure dedicate alla valorizzazione della filiera energetiche da biomasse di origine forestale e al benessere animale.

I programmi da cui derivano le risorse, quindi, sono stabiliti a livello regionale o nazionale ed hanno assi, strategie, obiettivi e vincoli di spesa definiti dall'alto, sulla cui fase di design la Provincia in genere non incide. Per il FESR, il FEASR ed il FAS vi sono interlocuzioni preliminari tra Regione e Province, ma queste ultime vengono informate e non consultate in relazione ai contenuti. Tali programmi, inoltre, contengono precise indicazioni su spese, beneficiari, strumenti e procedure di attuazione e lasciano libertà alla Provincia solo di proporre interventi pubblici specifici coerenti con tali criteri. Per il FSE, invece, c'è una maggiore autonomia: il quadro entro cui realizzare gli interventi derivano sempre dalla programmazione comunitaria e regionale ma le descrizioni delle attività sono talmente ampie da consentire alle Province di darsi una programmazione locale strettamente collegata con le specificità dei territori.

Le diverse fonti di finanziamento utilizzate dalla Regione e dalla Provincia (comunitarie, nazionali, regionali, provinciali) hanno ciascuna una propria specifica destinazione e netta demarcazione, ma alle scelte operate nei diversi programmi vengono messe in coerenza ed integrate a livello regionale attraverso il Documento Unico di Programmazione (DUP) previsto dal QSN, che si attua attraverso "Intese per l'integrazione delle politiche territoriali" sottoscritte tra Regione e Province ad inizio programmazione e periodicamente aggiornate. Ma la Provincia

---

<sup>11</sup> È a carico della Regione l'attuazione dei progetti di filiera e delle Misure 111 - Az.2, 123, 124, 133, 214 - Az.7, 226, 227, 321 - Az.4 e 323.

cerca di soddisfare le esigenze provenienti dal territorio (o dai diversi dipartimenti provinciali) anche utilizzando fondi propri per interventi non coperti da altri finanziamenti vincolati da livelli superiori (europeo, nazionale) e, quindi, altrimenti esclusi.

Semberebbe, quindi, che si ottimizzi così il finanziamento dei progetti sulle diverse fonti disponibili, ma non è chiaro se ci sia o meno una effettiva integrazione di progetti.

### 3. LE RISORSE

#### 3.1 Le risorse di bilancio

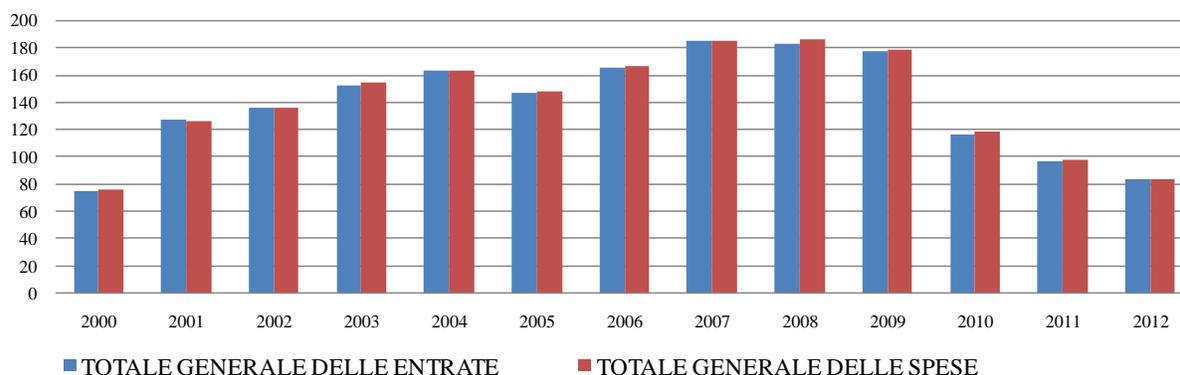
L'attuazione del processo di decentramento e l'esercizio delle funzioni proprie e conferite si accompagna, come già evidenziato in precedenza, con il trasferimento alle Province di risorse umane e finanziarie per il loro espletamento da parte dello Stato, della Regione e di altri enti coinvolti.

Tali risorse transitano attraverso il bilancio provinciale con due modalità: annuale e una tantum. Mentre le spese di carattere continuativo vengono coperte con risorse c.d. "a regime", ossia con trasferimenti e contributi che si ripetono di anno in anno, le spese riconducibili a specifici interventi previsti da leggi ad hoc vengono trasferite in dati esercizi e vincolate alla loro realizzazione.

Il bilancio è allineato con i vari settori di cui la Provincia è composta e viene assegnato in base alla struttura organizzativa interna: a ciascun servizio corrisponde un centro di spesa a cui vengono attribuite risorse finanziarie per coprire le spese ma, compatibilmente con il rispetto delle regole generali di bilancio, è ammessa una certa flessibilità tra i diversi centri di spesa.

Nella Provincia di Parma, nel periodo 2000-2012, il bilancio si attesta su una media di 140 milioni di euro, con picchi in aumento per le entrate nel 2004 (dovuti soprattutto ad un incremento dei trasferimenti di capitali dalla Regione, che passano dai 6Meuro nel 2000 ai 53 del 2004) e negli anni 2007-2008 (dovuti soprattutto alla riscossioni di crediti, che aumentano tra il 2005 e il 2006 da 120 mila euro a oltre 45Meuro e superano nel 2007-2008 i 57Meuro).

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



Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

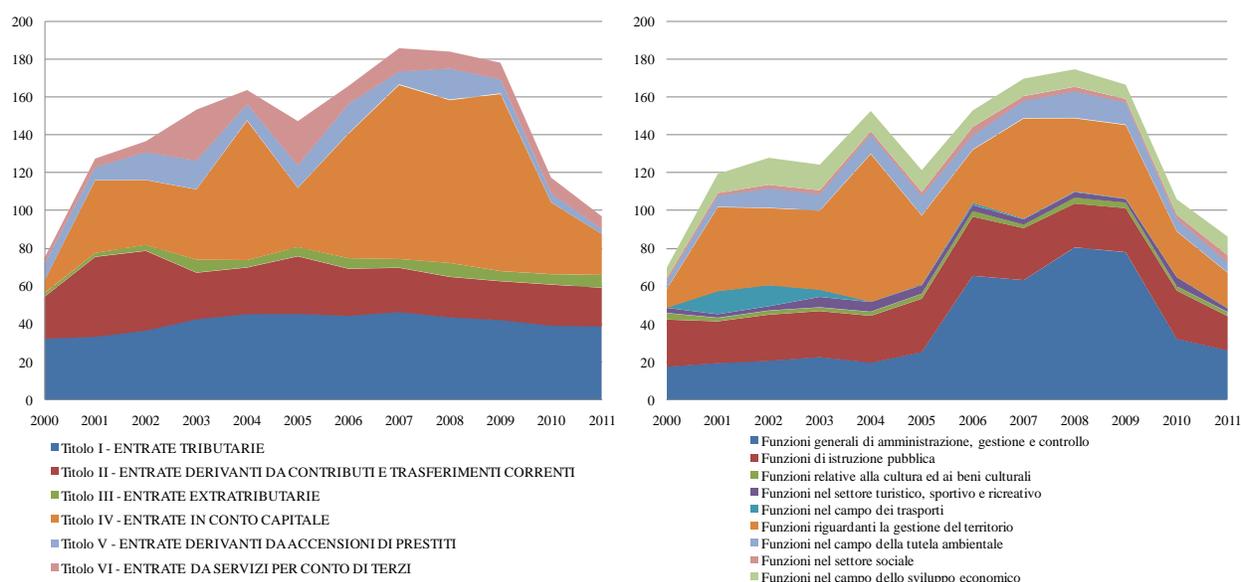
Per le uscite, invece, i maggiori volumi sono riferiti, tra il 2001 e il 2004, alle spese in conto capitale per la gestione del territorio (da 3,9Meuro del 2000 ai 30Meuro del 2001-2003 ai 67Meuro del 2004) e, per il periodo 2007-2009, alle spese in conto capitale sia per funzioni di amministrazione, gestione e controllo (da 1,7Meuro nel 2005 ai 58-57 del 2008 e 2009).

Prendendo in esame l'andamento delle risorse correnti spese per ciascuna funzione nel periodo 2000-2012, rispetto alla media generale (66 milioni di euro) spiccano le spese per funzioni di

istruzione pubblica (una media di 20 milioni e un picco nel 2005 di 23,4Meuro) e per funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (una media di 17,9 e picchi di 23,4 milioni nel 2005 e di 22,4 milioni nel 2008). L'andamento delle spese in conto capitale per lo stesso periodo, invece, si attesta su una media di 60 milioni di euro ma si evidenzia un primo picco nel 2004 dovuto soprattutto alla spesa per la funzione di gestione del territorio (da 31 a 67Meuro) e un secondo picco nel 2008-2009 alla spesa per le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (da una media di 3milioni ai 47 milioni del 2006 e ai a 58 del 2008 e 2009).

Al drastico ridursi delle entrate, per mantenere il livello di spesa, e quindi di servizi resi, nonostante gli stretti vincoli di bilancio imposti, la Provincia ha tagliato drasticamente le spese correnti e capitali per le funzioni di amministrazione, gestione e controllo (80Meuro nel 2008, 15 del 2012), per la gestione del territorio (38,6Meuro nel 2008, 12,7 nel 2012) e nel campo della tutela ambientale (14Meuro nel 2008, 6 nel 2012).

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

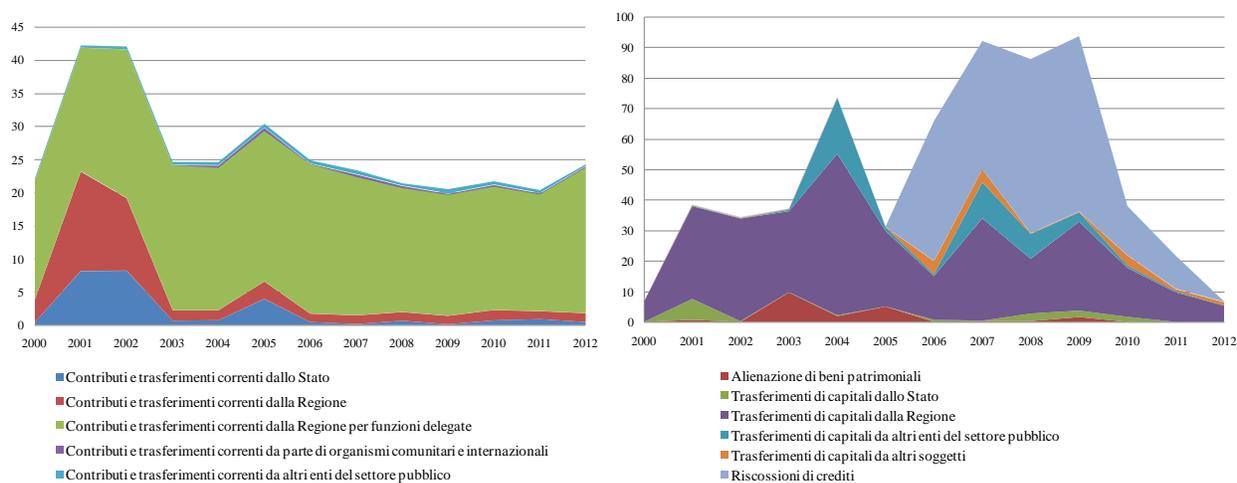


Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

All'ampliarsi delle competenze dal 2000 in poi è seguito un aumento non dei contributi e trasferimenti di parte corrente dalla Regione per funzioni delegate, che rimangono costantemente intorno ad una media di 20Meuro, ma dei trasferimenti di capitali dalla Regione, da 6.5Meuro del 2000 agli oltre 30 del 2001 e 2002 ai 53 del 2004 per poi attestarsi intorno ad una media di 22,7Meuro tra il 2005 e il 2010 e crollare a 9,7 nel 2011 e a 5 nel 2012.

La situazione finanziaria è diventata sempre più difficile dal 2009 in poi. Il calo delle entrate totali è stato del 55% tra il 2008 ed il 2012 (da 184 a 84Meuro). Le entrate tributarie rimangono pressoché costanti (su una media di 40Meuro tra il 2000 e il 2012, con un picco tra 2004 e 2005 nelle imposte), e rappresentano in media il 57% delle entrate correnti e ben il 90% di quelle proprie.

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

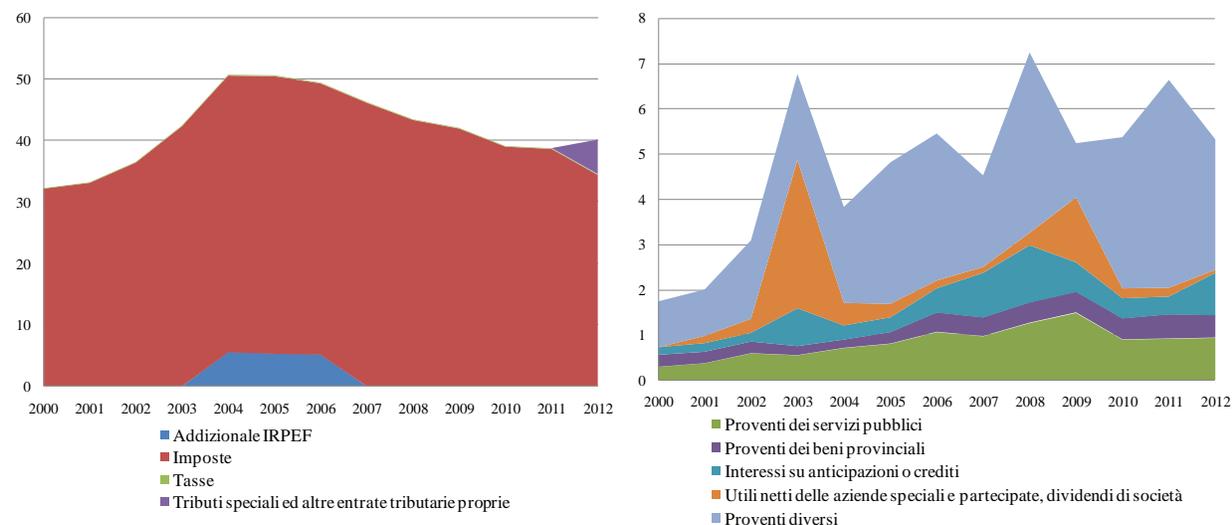


Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Aumentano, invece, di oltre il 200% quelle extratributarie (da 1,7Meuro del 2000 ai 5,3 del 2011) ma esse rappresentano in media solo il 7% delle entrate correnti. In particolare, picchi in aumento si registrano per gli utili netti da aziende speciali e partecipate nel 2003 e nel 2009 (rispettivamente, da 312mila a 3,3Meuro e da 275mila a 1,4Meuro) e per proventi diversi nel 2004-2006 (da 2,1Meuro del 2003 a 3,3), nel 2008 (da 2Meuro del 2007 a 4) e ancora tra il 2010 e il 2012 (da 1,2Meuro del 2009 ad un media di 3,6Meuro sul triennio).

Tra il 2000 ed il 2012, quindi, la crescita delle entrate proprie (+34%), è dovuta più all'incremento delle entrate extra-tributarie (+207%) che di quelle tributarie (+24%).

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



Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

La programmazione finanziaria dei bilanci provinciali, indipendentemente dalle funzioni da svolgere, riflette i vincoli del patto di stabilità che comporta, da un lato, la rinuncia a progettare e realizzare investimenti e dall'altro, lo svolgimento delle funzioni "incomprimibili" (come la manutenzione di scuole e strade, la gestione del territorio, etc.) anche a fronte della forte riduzione delle entrate.

Fino al 2011 la Regione Emilia Romagna ha consentito a Province e Comuni di sfiorare il patto di stabilità prendendosi carico delle negatività di bilancio, ma a partire dal 2012 è ripresa una gestione più rigida dei bilanci sia perché la Regione ha dovuto concentrare gli sforzi sui Comuni terremotati sia perché le Province sono state sottoposte ad una fase di radicale riordino.

Le entrate di bilancio della Provincia di Parma aumentano tra il 2000 ed il 2007 da 75 e 186Meuro, per poi calare repentinamente fino agli 83,6 del 2012 soprattutto a causa del crollo delle entrate in conto capitale (da 94Meuro nel 2009 a 6,7Meuro nel 2012) più che della riduzione delle entrate correnti proprie (compartecipazione alle assicurazioni per la RC auto, imposta di trascrizione degli autoveicoli) e delle entrate provenienti da altri settori della pubblica amministrazione (soprattutto da Stato e Regione). Inoltre, il sempre più rigido quadro nazionale ha precluso l'indebitamento e la contrazione di nuovi mutui e quindi impedito di reperire le risorse con cui programmare e finanziare gli investimenti. Tutto ciò si è riflesso sulla drastica riduzione delle spese in conto capitale (da 107Meuro nel 2008 a 9,7Meuro nel 2012) e sull'accentuarsi della razionalizzazione e riduzione delle spese correnti e di funzionamento per liberare risorse per gli investimenti per la manutenzione straordinaria delle scuole, per le nuove opere scolastiche e per le opere di viabilità.

Nonostante i forti tagli alle entrate, la Provincia di Parma è sempre riuscita a chiudere i bilanci in avanzo e a rispettare il patto di stabilità, apportando conseguenti forti tagli alle spese: razionalizzazione delle spese di funzionamento (-81%) e alle spese in conto capitale (-91%) tra il 2008 ed il 2011. Nel bilancio 2012, nonostante il crollo delle entrate in conto capitale (-69% rispetto all'anno precedente) e l'azzerarsi delle entrate da accensione di prestiti, la Provincia è riuscita a limitare il calo delle entrate ad un -14% portando l'aliquota del tributo sull'RC auto dal 12,5% al 14%.

Confrontando le medie degli indicatori di bilancio per i periodi 2000-2006 e 2007-2012, la Provincia di Parma acquisisce capacità di concorrere alle entrate correnti con entrate proprie (+15%) e con entrate tributarie (+11%) e di finanziare la spesa corrente mediante entrate proprie (+14%). Nel contempo, riduce la dipendenza da contributi e trasferimenti regionali e statali (-22% sul totale delle entrate correnti, con una riduzione della dipendenza erariale dell'83%) e razionalizza le spese correnti (l'incidenza sul totale generale delle spese cala del 3%) per sostenere, invece, le spese in conto capitale (+5%), con un aumento del rapporto tra spese in conto capitale e spese correnti del 22%.

Nonostante le riduzioni di bilancio, la Provincia di Parma riesce, inoltre, ad aumentare la spesa corrente per le funzioni svolte nel campo dello sviluppo economico rispetto al totale delle spese correnti (+26%) e riducendo quella per le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (-12%). Del tutto diversa è la situazione se si sommano spese correnti e in conto capitale per le stesse funzioni e le si rapporta al totale delle spese; in questo caso, infatti, si registra, rispettivamente, un -11% e un +65%.

In generale, quindi, aumentano le spese di amministrazione, gestione e controllo e si riducono quelle destinate allo sviluppo socioeconomico del territorio provinciale.

In sintesi, ciò che si nota nella gestione del bilancio provinciale è, quindi, una strategia di:

- potenziamento delle spese di amministrazione e di gestione, che aumentano nel tempo (soprattutto quelle in conto capitale);
- un aumento sostanzioso del rapporto tra spese in conto capitale e spesa corrente, che incide però poco sulle spese di amministrazione e gestione e per nulla sulle spese per funzioni nel campo dello sviluppo economico, della cultura e beni culturali;
- una maggiore capacità di finanziare le spese correnti con entrate proprie, soprattutto di parte extra-tributaria).

**Tabella 8 – Indicatori di bilancio**

	Media 2000-2006	Media 2007-2012	Δ%
Autonomia finanziaria ( <i>Entrate proprie/Entrate correnti</i> )	0,60	0,68	15%
Autonomia tributaria (o impositiva) ( <i>Entrate tributarie/Entrate correnti</i> )	0,54	0,60	11%
Dipendenza finanziaria ( <i>Entrate da contributi e trasferimenti/Entrate correnti</i> )	0,40	0,32	-22%
Dipendenza erariale ( <i>Entrate da trasferimenti correnti dello Stato/Entrate correnti</i> )	0,04	0,01	-83%
Incidenza dei trasferimenti correnti dalla Regione sul totale delle entrate correnti	0,36	0,30	-16%
Incidenza delle spese correnti sul totale delle spese	0,50	0,49	-3%
Incidenza delle spese in conto capitale sul totale delle spese	0,39	0,41	5%
Spesa in conto capitale sulla spesa corrente	0,82	1,00	22%
Spesa funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo sul totale spesa corrente ( <i>Spesa Tit. I, funzione 1 / Spese correnti</i> )	0,26	0,23	-12%
Peso relativo delle funzioni nel campo dello sviluppo economico sul totale spesa corrente ( <i>Spesa Tit. I, funzione 9 / Spese correnti</i> )	0,09	0,11	26%
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	0,32	65%
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> )	0,08	0,07	-11%
Grado di finanziamento della spesa corrente mediante entrate proprie ( <i>Entrate proprie/Spese correnti</i> )	0,65	0,74	14%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno.

### 2.3 Le risorse aggiuntive

La Provincia di Parma ha svolto un ruolo molto rilevante nell'attuazione dei programmi europei e nazionali e nel periodo 2000-2013 ha gestito risorse aggiuntive per un totale di 370 milioni di euro.

Se tali risorse vengono considerate in rapporto con le principali voci di bilancio, risulta evidente come rappresentino, a seconda del periodo, il 49-46% del totale delle spese in conto capitale. E, trattandosi di investimenti, si comprende come il contributo della Provincia al reperimento di queste risorse sia stato sostanziale. Se poi si guarda all'impulso per lo sviluppo locale (turismo, beni culturali, beni ambientali, agricoltura e altre attività economiche), allora il rapporto di queste fonti extra-bilancio è tra due volte e mezzo (2000-2006) e tre volte e mezzo (2007-2013) quello delle spese per analoghe voci delle risorse ordinarie (78Meuro nel primo periodo, 47Meuro nel secondo).

In sostanza, quindi, senza il reperimento di fonti finanziarie sul mercato delle politiche comunitarie e nazionali, difficilmente la Provincia sarebbe riuscita a promuovere un'azione di

sviluppo locale con le risorse ordinarie, soprattutto negli anni più vicini, quelli dei tagli del bilancio nazionale e regionale.

**Tabella 9 – Risorse finanziarie direttamente gestite dalla Provincia di Parma**

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	Delega regionale	85.400,00	87.600,00
2. Misure del Programma Operativo FSE	Delega regionale	74.940,00	51.371,00
3. Misure del Programma Operativo FESR	Delega regionale	16.755,07	3.500,00
	Delega regionale per bandi a imprese	8.926,35	2.012,40
4. Misure del Programma Fondo Pesca		-	-
5. Patti territoriali generalisti		1.590,00	-
6. Patti territoriali agricoli		-	-
7. Contratti di programma		-	-
8. Altri programmi integrati di sviluppo locale (regionali)			
Programma speciale d'area "Parco della salute" (Parma, Piacenza)	Programmazione negoziata	3.300,34	-
Programma speciale d'area "Po, fiume d'Europa" (Parma, Piacenza, Reggio Emilia)	Programmazione negoziata	1.530,75	-
Programma speciale d'area "Azioni a sostegno dell'insediamento dell'EFSA" (Parma, Fidenza, Salsomaggiore)	Programmazione negoziata	-	10.300,00
9. Programmi FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate)	In parte programmazione negoziata	-	21.100,00
10. Progetti INTERREG	Bando competitivo	470,00	142,85
11. Progetti LIFE	Bando competitivo	-	570,00
12. Progetti URBAN		-	-
13. Altri programmi:			
LLP	Bando competitivo	42,60	266,15
Fondo Europeo Integrazione	Bando competitivo	-	332,00
Daphne III	Bando competitivo	-	84,00
Fondo Europeo Rifugiati	Bando competitivo	-	200,00
14. Altri finanziamenti:		-	-
<b>TOTALE</b>		<b>192.955,11</b>	<b>177.478,40</b>
% sul totale generale delle entrate/spese di bilancio		19,9%	23,3%
% su totale delle spese in conto capitale		49,0%	46,4%
% sulle spese in conto capitale per sviluppo locale***		248,0%	376,8%

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

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Provincia di Parma e Ministero dell'Interno

Questo ricorso a fonti finanziarie esterne comporta ovviamente l'attivazione di una progettualità propria della Provincia e quindi anche un impegno di expertise e di risorse umane non indifferenti.

Esaminando le risorse gestite attraverso il FESR, il FSE e il FEASR nelle ultime due programmazioni si nota che esse costituiscono l'89% delle risorse aggiuntive (e addirittura il 96% se si considera il solo periodo 2000-2006) e il 19% del totale generale delle entrate di bilancio 2000-2011. Inoltre, il 47% del totale della spesa pubblica delegata alla Provincia di Parma è rappresentato dal solo FEASR.

Diverso è stato il destino di FEASR e FESR tra le due programmazioni. Per il primo si è avuto un aumento dagli 85,4Meuro del 2000-2006 (che diventano 114 milioni se si considerano anche le misure del PSR gestite direttamente dalla Regione) agli 87,6Meuro del 2007-2013 gestiti attraverso il PRIP (di cui quasi la metà di contributo FEASR). Per il secondo, invece, si è avuto un drastico calo (da quasi 17 a 3,5Meuro), ma, essendo diminuito drasticamente anche il numero di progetti (da circa 70 a 4), la dimensione media dei progetti è quadruplicata (da circa 250 mila euro a circa un milione di euro) a tutto vantaggio della concentrazione delle risorse.

E diverse sono anche le modalità di erogazione delle risorse. Mentre i fondi del PSR vengono erogati ai beneficiari esclusivamente attraverso l'Agenzia Regionale AGREA, le risorse FESR passano attraverso il bilancio provinciale sia nel caso di investimenti pubblici gestiti tramite programmazione negoziata (tra Regione, Provincia e Comuni sull'utilizzo di un budget predefinito e una assegnazione annuale fissata ad inizio programmazione) sia nel caso dei bandi alle imprese su tematiche legate a commercio, turismo e PMI delegate alle Province (si tratta di bandi concertati "in blocco" dalla Provincia ed emanati su schema generale regionale integrato con priorità provinciali).

Per tutte le risorse che passano attraverso il bilancio provinciale, le attività di rendicontazione e di monitoraggio spettano alla Provincia; per le altre, invece, il ruolo della Provincia si esplica nella fase iniziale di scelta delle progettazioni e nel garantire i beneficiari nei confronti della Regione, cui spetta rendicontare e liquidare i finanziamenti.

Tra le progettualità complesse risultano particolarmente interessanti il Patto Territoriale dell'Appennino Parmense, finanziato con fondi nazionali, e i Programmi speciali d'area, finanziato con fondi regionali.

Il Patto Territoriale dell'Appennino Parmense, promosso su iniziativa della Provincia di Parma, della Camera di Commercio di Parma e delle Comunità montane "Appennino Parma Est" e "Valli del Taro e del Ceno" e gestito dall'Agenzia Soprip, è stato avviato nel marzo del 1999. Il Patto ha avuto uno stanziamento di circa 8 milioni di euro per contributi alle imprese e 3,5 milioni di euro per investimenti pubblici con cofinanziamento a carico del beneficiario ed ha conosciuto due distinte fasi: una prima durata 60 mesi e conclusasi nel 2004 ed una seconda durata ulteriori 36 mesi che lo ha protratto dal 2005 al 2007. Nella prima fase, in continuità con quanto realizzato con i Piani Integrati Mediterranei, con il Programma Comunitario Leader II e con il Programma Obiettivo 5b, è stata favorita l'integrazione e il riequilibrio territoriale tra area depressa montana/collinare e area sviluppata pedemontana e sono stati finanziati 44 progetti per un totale di investimenti pubblici e privati di circa 50Meuro. Le risorse residue (circa 3MEuro) sono state poi rimodulate, dando il via ad una seconda fase in cui il Patto è stato indirizzato al sostegno degli investimenti d'impresa: il nuovo bando pubblico è stato focalizzato sull'integrazione delle tre principali componenti della competitività locale (ambiente e turismo,

agricoltura, alimentazione) e si è esplicitato in due graduatorie separate, una per il settore manifatturiero, l'altra per il turismo e i servizi ad esso collegati.

I Programmi Speciali d'Area (PdA) sono stati disciplinati con Legge regionale 30/1996 a seguito della regolamentazione della programmazione negoziata regionale, introdotta per assegnare a specifici territori un plafond riservato di risorse da investire in infrastrutture e aiuti alle PMI senza ricorrere a procedure competitive. Gli accordi di programma sottoscritti, infatti, contenevano già le schede progetto e, una volta deliberati dagli organi istituzionali coinvolti, assumevano valore cogente. Si trattava, quindi, di intese multi-istituzionali di iniziativa regionale in cui venivano decise parallelamente risorse, priorità tematiche e linee di azione e su cui la Regione chiamava sia a presentare proposte progettuali coerenti (che poi la Regione stessa selezionava e inseriva nei programmi integrati di valorizzazione/riqualificazione/recupero da approvare) sia a garantire un cofinanziamento da parte degli enti locali coinvolti. Si riusciva, così, ad attivare sinergie tra fondi e coordinamento tra enti locali, in accordo con tutti i portatori di interessi locali e dava inoltre priorità anche per interventi previsti dalle leggi di settore ricadenti nei territori interessati. Una volta approvati i PdA, gli enti locali coinvolti procedevano ad espletare procedure pubbliche concorsuali volte a selezionare i soggetti attuatori degli interventi.

Nella Provincia di Parma con tali procedure sono stati finanziati tre PdA, uno per ciascuna delle tre successive edizioni attivate<sup>12</sup>. Per essi era previsto un cofinanziamento da parte degli Enti locali e la Provincia ha agito da leva finanziaria per aumentare le risorse rese disponibili per i beneficiari finali dei progetti (i Comuni), ruolo d'altronde svolto anche in altri ambiti grazie al ricorso all'indebitamento che ora, per vincoli di bilancio, non è più possibile.

Le intese programmatiche istituzionali hanno consentito di programmare per territori prioritari di riferimento piuttosto che per compartimenti tematici e sono state assunte come base anche per l'assegnazione dei fondi europei nel periodo 2007-2013, come per le Intese provinciali per il sistema integrato dell'istruzione, della formazione professionale, dell'orientamento e delle politiche del lavoro per il FSE, i Programmi di Valorizzazione e Promozione Territoriali dell'Asse 4 del FESR e i Patti per lo sviluppo locale integrato sottoscritti per i bandi in attuazione dell'Asse 3 del FEASR.

La Regione, inoltre, ha siglato con ciascuna Provincia una "Intesa per l'integrazione delle politiche territoriali" per attuare a livello locale la politica regionale unitaria e coordinare le diverse fonti di finanziamento disponibili per il periodo 2007-2013 (FEASR, FSE, FESR, FAS regionale e nazionale, risorse proprie regionali, risorse degli Enti locali, risorse per la cooperazione territoriale, altre risorse), in linea con i dieci obiettivi del Documento Unico di Programmazione (DUP). L'Intesa, definita in accordo con Comuni, Comunità montane e attori socio-economici e firmata nel maggio 2010, è stata predisposta tenendo conto di tutte le progettualità, anche già in essere ed è incentrata soprattutto sull'innovazione nei sistemi produttivi (realizzazione di un Tecnopolo nei settori dell'agroalimentare e agroindustria, delle

---

<sup>12</sup> Il tre PdA sono: il Programma "Parco della Salute" che includeva Comuni delle Province di Parma e di Piacenza, il Programma interprovinciale (Piacenza, Parma e Reggio Emilia) "Po fiume d'Europa" e il Programma "Azioni a sostegno dell'insediamento dell'Agenzia per la Sicurezza alimentare a Parma" incentrato sul potenziamento del turismo congressuale legato alle attività dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (Efsa), che interessa le città di Parma, Fidenza e Salsomaggiore.

scienze della vita e tecnologie della salute), sulla riqualificazione urbana (soprattutto nelle città di Parma e Fidenza), sulla sostenibilità ambientale (valorizzazione del Parco Nazionale dell'Appennino Tosco-Emiliano e qualificazione ambientale in Val Taro e Ceno) e sulla valorizzazione del patrimonio culturale (restauro e riqualificazione di borghi, chiese, palazzi, castelli e parchi). Il territorio parmense ottiene così risorse pubbliche per un totale di oltre 80Meuro (in cui sono incluse le risorse FESR, FSE, parte del FEASR e il FAS e di cui più di metà gestiti attraverso programmazione negoziata) che generano investimenti complessivi per circa 110Meuro.

Oltre a tutto ciò, la Provincia ha concorso su programmi europei competitivi, come Interreg, SEE, Life, Long Life Learning Programme, Equal, etc. ed ottenuto, in qualità di capofila o di partner, ulteriori risorse aggiuntive per il proprio territorio di riferimento. Si citano, tra gli altri, alcuni i progetti transnazionali :ACCRETe (acronimo di Agriculture and Climate Change: how to Reduce human Effects and Threats). su Interreg IIIB Cades di cui la Provincia di Parma è stata capofila e che era finalizzato ad analizzare il legame reciproco tra riscaldamento globale ed agricoltura e a sensibilizzare popolazioni e attori rurali; SARMa (Sustainable Aggregates Resource Management) sul programma South-East Europe, di cui la Provincia è stata partner insieme ad altri 14 soggetti (servizi geologici, università e centri di ricerca, enti e istituzioni pubbliche) di nove paesi europei e incentrato sull'uso sostenibile degli "aggregati" (pietrisco, sabbia e ghiaia) provenienti da cave e miniere. E ancora: sul programma Life+ la Provincia è stata promotrice, beneficiaria e cofinanziataria<sup>13</sup> del progetto "Pianura Parmense" che ha interessato le aree Natura 2000 nella bassa parmense (tra il Po e la via Emilia), un progetto elaborato quasi per intero direttamente dal personale specialistico della Provincia, pensato in connessione con l'elaborazione della Rete Ecologica.

Il maggior numero di procedure competitive per reperire finanziamenti esterni è stato attivato in materia di politiche sociali. Si tratta di un totale di circa un milione di euro messi a disposizione del territorio con progetti attivati sul programma Long Life Learning, sul Fondo Europeo Integrazione di cittadini di Paesi terzi, sul Fondo Europeo Rifugiati, sul programma Daphne III (per la lotta contro la violenza nei confronti di bambini, adolescenti e donne). Le competenze per l'elaborazione dei progetti sono interne alla Provincia e la partecipazione ai bandi avviene in collaborazione con l'Ufficio Europa e in partenariato con altri beneficiari.

---

<sup>13</sup>Il progetto è stato cofinanziato al 50% dalla Commissione europea e la spesa del progetto è un totale di 1,15Meuro.

## **4. RELAZIONI TRA PROVINCIA E ATTORI LOCALI**

### **4.1 La Regione**

L'Emilia Romagna è riconosciuta come un modello di decentramento politico e amministrativo, di valorizzazione e responsabilizzazione delle Comunità locali.

Tra Regione e enti locali c'è una consolidata tradizione di concertazione istituzionale e negoziazione politica e il ruolo di cerniera istituzionale viene svolto dal Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), istituito nel 2009 per sostituire la Conferenza Regione-Autonomie locali attraverso cui gli enti territoriali possono partecipare con proposte e pareri ai processi decisionali regionali che li riguardano e inoltrare richieste di parere alla Sezione regionale della Corte dei Conti in materia di controlli interni volti all'ottimizzazione dell'azione amministrativa.

Come nel resto d'Italia, la riorganizzazione istituzionale e territoriale è tuttora in divenire e, mentre la Regione, da un lato, e i Comuni e le loro forme associative, dall'altro, restano livelli di governo indiscussi, per gli enti intermedi e di secondo grado si sono avuti ripensamenti lungo il percorso.

Inizialmente la Regione aveva ipotizzato che le funzioni intermedie passassero totalmente in capo alle Province, esautorando le Comunità montane, soppresse dalla legislazione nazionale, e approvando una ipotesi di riordino e accorpamento delle Province per dimezzarne il numero da otto a quattro<sup>14</sup>. In seguito, invece, si è raggiunto un accordo diverso. Con Legge regionale del 2012 è stata effettuata una ricognizione delle forme associative stabili esistenti (Unioni di comuni, Comunità montane e associazioni intercomunali) e sono stati individuati gli ambiti territoriali ottimali<sup>15</sup> in cui organizzare Unioni di comuni per la gestione associata delle funzioni spettanti ai Comuni (polizia municipale e protezione civile, funzioni attinenti alle attività culturali e ricreative, al settore sociale e socio-sanitario, allo sviluppo economico, ai servizi scolastici, etc.). È stata, inoltre, promossa la trasformazione delle Comunità montane in Unioni montane, che dovranno avere entro il 2013 formale delega dai Comuni per la gestione associata e diventare l'unico gestore di tutte le materie di competenza comunale. Nelle zone montane, quindi, oltre ad essere chiamate a rappresentare i singoli Comuni per l'esercizio delle loro funzioni, le unioni montane avranno le stesse competenze delle vecchie Comunità montane (agricoltura, forestazione, difesa del suolo, sismica).

La cultura della divisione di ruoli e compiti e della cooperazione è il fondamento dei rapporti tra i diversi livelli istituzionali, o almeno lo è stata finché erano chiari i destini dei diversi enti e la collaborazione istituzionale era insita nelle modalità operative stesse e non doveva essere conquistata volta per volta. Ma la collaborazione riesce a rimanere soddisfacente solo se continua

---

<sup>14</sup>L'unica a venir confermata nella delimitazione e denominazione attuale sarebbe stata la Provincia di Ferrara. Per le altre ci sarebbe stato l'accorpamento: Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini nella "Provincia di Romagna", Modena e Reggio Emilia nella "Provincia di Reggio Emilia, Modena" e Parma e Piacenza nella "Provincia di Piacenza e Parma".

<sup>15</sup>In Provincia di Parma ne sono stati individuati cinque: Ambito Bassa Est Parmense (4 Comuni), Ambito Pedemontana Parmense (5 Comuni), Ambito Terre Verdiane (13 Comuni), Ambito Taro Ceno (16 Comuni), Ambito Montagna Parma Est (8 Comuni).

ad essere riconosciuto alla Provincia – in maniera discendente dalla Regione e in maniera ascendente dai Comuni – il ruolo di gestore del tavolo della programmazione territoriale e della cogestione delle materie di interesse del territorio, sia in termini strategici, sia in termini operativi.

#### **4.2 Gli attori locali**

La Provincia di Parma, così come tutte le altre Province regionali, opera in stretto raccordo con tutti gli Enti locali che compongono il territorio di competenza.

Con i Comuni il legame è rappresentato dalla pianificazione territoriale, come testimonia la grande unitarietà nel recupero del territorio e nello stop al consumo di suolo agricolo a partire dal 2004, molto prima che il governo regionale se ne facesse carico. Con le Comunità montane, invece, avendo competenza sulle stesse materie, le relazioni sono più complesse ma ugualmente improntate alla piena collaborazione e coerenza di obiettivi, nonché indirizzate ad evitare la sovrapposizione dei compiti.

Il riordino delle Comunità montane in Emilia-Romagna è partito con Legge regionale già nel 2008, quando si richiese alle Regioni di intervenire legislativamente per ridurre la spesa corrente delle Comunità montane, e ha condotto alla trasformazione di nove delle diciotto Comunità montane in Unioni di comuni, con conseguente cessazione sia dei compiti di programmazione e gestione in materia di agricoltura e forestazione, sia del trasferimento di risorse da parte dello Stato per il finanziamento di compiti e spese di funzionamento.

In agricoltura e nelle funzioni storiche ad essa legate, la divisione dei compiti tra Provincia e Comunità montana è stata decisa a monte e sancita sia nelle leggi di delega sia nell'organizzazione del piano di sviluppo locale. Ma non è sempre stato così. La Legge regionale del 1983 affidava a Province e Comunità montane pari competenze, anche se con identità istituzionale separata. Ma le competenze in agricoltura si sovrapponevano: entrambe gestivano le richieste di finanziamento ed entrambe erogavano risorse ai loro beneficiari. Con la nuova Legge regionale 15/1997, invece, la leadership è stata affidata alle Province, senza però nuocere ai loro rapporti con le Comunità montane, che restavano lo snodo nei rapporti con i cittadini e nella rappresentazione delle necessità del territorio

In sede di definizione dell'attuale PSR, ad esempio, la Regione ha istituito tavoli su scala regionale per illustrarne i contenuti ai territori, chiamandoli ad esplicitare le proprie priorità secondo le specificità locali. Ed è stata la Provincia ad assumere la leadership, svolgendo funzioni di cabina di regia nella elaborazione del Piano provinciale e nella sua gestione, condividendo il percorso con tutti gli attori locali istituzionali e non, fungendo da punto di raccordo tra i fabbisogni di ciascuno e garantendo il mantenimento dell'identità locale. Inoltre, quando vengono emanati i bandi, è la Provincia a gestire il tutto ma i criteri sono definiti insieme con tutti gli attori locali e le domande vengono esaminate e istruite in un tavolo composto da rappresentanti della Provincia e delle comunità locali ma è poi a queste ultime che spetta comunicare l'avvenuta approvazione ai beneficiari

Con la suddivisione dei compiti e l'istituzione dei Tavoli provinciali di consultazione per le tematiche relative allo sviluppo dell'agricoltura (Tavoli Verdi provinciali), la cabina di regia è rimasta in capo alla Provincia, considerata l'unico interlocutore capace di gestire problematiche

generali e direttrici di intervento omogenee per le diverse aree ma dotato di una impostazione programmatica unitaria. Alla Comunità montana, in virtù della sua capacità di approfondimento della complessità del territorio, è stata invece riconosciuta una sorta di “delega derivata”, quella di portare alla Provincia le istanze e i bisogni del territorio di propria competenza.

A differenza della programmazione 2000-2006, che consentiva alle Province, in accordo con la Regione, di delegare parte del budget alle Comunità montane, il PSR 2007-2013 impedisce la doppia delega e/o la sub-delega: la gestione dei bandi spetta alla Regione, che delega parte dell’attuazione alle sole Province. Ciò inizialmente non è stato accettato di buon grado dalle Comunità montane, ma la Provincia di Parma ha deciso di lavorare in piena sincronia con esse e la nuova gestione ha finito per portare benefici al territorio montano.

Il ruolo di interlocutore primario conferito alla Provincia è stato quindi messo in discussione in favore delle “nuove” Comunità montane e delle Unioni di comuni, che però non prendono il posto delle Province. Ma, nonostante tutto, i rapporti tra le diverse istituzioni sovra-locali rimangono buoni e sono tesi a mettere a sistema competenze e funzioni. Il recente accrescimento delle funzioni delle Unioni di comuni non inficia il ruolo della Provincia come interlocutore primario del territorio, in quanto la loro dimensione e la loro essenza (enti strumentali di servizio a beneficio dei Comuni rappresentati) rimane compatibile con le funzioni svolte dalla Provincia.

Eppure, negli ultimi tempi, l’orientamento regionale sta subendo una involuzione centralistica che può mettere a rischio il meccanismo che ha sinora consentito alla Provincia di mantenere alto il livello di conoscenza e di presa in considerazione delle necessità anche dei territori marginali e più lontani dal capoluogo. Per dirlo con le parole degli attori locali, senza un soggetto “forte ma neutrale”, che “ricompone e distribuisce i fattori della crescita e dell’equità sociale”, potrebbero rompersi “gli equilibri metabolizzati dal funzionamento istituzionale e dalle modalità con cui le associazioni e i rappresentanti degli interessi privati si rapportano con le diverse istanze”.

E, per corrispondere a questo modello istituzionale, anche le associazioni di categoria hanno adottato una visione funzionale della loro organizzazione e si sono articolate con uffici comprensoriali (di Comunità montane) o periferici (di Unioni di comuni) per essere più coinvolte nelle attività di interesse dei centri lontani dal capoluogo.

Il modello organizzativo decentrato pervade, quindi, tutte le organizzazioni della regione e, sebbene abbia nel tempo subito diversi attacchi, si è consolidato nel tempo. Inoltre, nel territorio della Provincia di Parma, nonostante le organizzazioni abbiano col tempo cambiato struttura e denominazione, la loro capacità di ascolto delle istanze delle zone più remote è rimasta costante, come testimonia la quantità di risorse che il PSR, dietro confronto tra istituzioni ed operatori locali, ha riconosciuto al territorio e ai singoli imprenditori, agricoltori e artigiani oggetto di interventi di sviluppo rurale. Lo stesso non è avvenuto, invece, in altri territori (come Piacenza, ad esempio) dove, sebbene il ruolo delle Comunità montane e delle Unioni di comuni sia stato confermato, le loro modalità operative faticano a farsi carico delle necessità e delle strategie locali e la capacità di ascolto si è via via persa con il turnover del personale.

Infine, un ruolo rilevante sul territorio è svolto dall’Agenzia per lo sviluppo locale delle Province di Parma e di Piacenza Soprip, una società per azioni a capitale misto (di cui circa 75% pubblico e la rimanente parte privato ma rappresentante portatori di interessi collettivi) che ha perseguito finalità di interesse pubblico che è stata sciolta di recente.

Soprip ha avuto come compito statutario quello di favorire lo sviluppo economico ed imprenditoriale locale in raccordo con gli obiettivi della programmazione e della pianificazione dei territori e svolge le sue funzioni in tre direzioni: 1) la promozione dello sviluppo rurale in zone montane; 2) la realizzazione di infrastrutture<sup>16</sup> in cui insediare imprese artigiane, industriali e manifatturiere nei luoghi indicati dalla programmazione provinciale; 3) l'attuazione di progetti innovativi per il territorio e la gestione di situazioni di emergenza.

Pur possedendo la quota di maggioranza relativa, la Provincia di Parma non ha esercitato una funzione di indirizzo, controllo e governo della società, che spettava al Consiglio di amministrazione (CdA) di cui non fa parte. La Provincia ha rappresentato, però, uno dei principali punti di riferimento nel conoscere, discutere e concertare le linee di intervento più efficaci per favorire lo sviluppo di medio e lungo periodo. Soprip ha, quindi, avuto un rapporto funzionale ma indipendente sia con le due Province, titolari della formulazione e/o gestione delle politiche e delle strategie di sviluppo territoriale, sia con le Comunità montane, per la loro particolare funzione sul territorio. Ma ha anche avuto un dialogo continuo e proficuo con le camere di commercio, che rappresentano la sintesi delle esigenze del mondo economico locale.

Soprip si autofinanziava con i propri progetti e servizi ed era gestita nel rispetto dei criteri di efficienza economica. I soci erano, quindi, visti come "clienti" a cui si forniva un servizio di interesse per il territorio, coerente con la programmazione o con le regole di utilizzo della relativa fonte di finanziamento e, soprattutto, economicamente sostenibile, come nel caso della candidatura a Gal.

Fino a qualche anno fa i maggiori proventi di Soprip provenivano dalla realizzazione e vendita delle infrastrutture per le imprese (edifici artigianali e industriali), dalla gestione di programmi pluriennali (come il Patto Territoriale dell'Appennino Parmense e il Leader) e dallo svolgimento di servizi su incarico di soggetti pubblici (come, nella provincia di Parma, la gestione di incubatori di imprese e la fornitura di servizi per start-up innovativi o la gestione dell'Area Produttiva Ecologicamente Attrezzata del Distretto del Prosciutto di Parma, nonché le attività svolte per il Parco Scientifico e Tecnologico). In tempi più recenti, però, la disponibilità di risorse si era molto ridotta e con essa anche le attività e l'Agenzia è stata sottoposta a concordato liquidatorio.

---

<sup>16</sup>In particolare, Soprip ha realizzato parchi o edifici industriali e li ha ceduti alle imprese al costo di realizzazione, senza alcun surplus commerciale, per tenerne calmierato il valore e per diminuire l'entità delle risorse che l'impresa doveva immobilizzare per le infrastrutture, permettendo loro di investire maggiormente sulla forza lavoro.

## **5. L'INTERVENTO DELLA PROVINCIA PER IL DISTRETTO DEL POMODORO DA INDUSTRIA**

Al fine di esaminare la funzione della Provincia di Parma nel coordinamento dei soggetti locali e degli strumenti di policy utilizzati è di grande utilità approfondire il ruolo svolto e gli effetti generati dall'intervento realizzato nel settore del pomodoro da industria.

Il caso del Distretto del pomodoro da industria del Nord Italia è un caso estremamente interessante non solo per quanto costruito nel tempo grazie al sostegno della Provincia di Parma ma anche per l'esperienza organizzativa attivata. Si tratta, infatti, di un caso di governance che coinvolge sia l'aspetto produttivo, sia l'assetto relazionale generale (locale, provinciale e regionale).

La specializzazione di Parma nel settore del pomodoro nasce e si sviluppa sul finire dell'800, quando, insieme a Napoli, era uno dei due poli di eccellenza a livello nazionale. Supera due guerre mondiali, durante le quali sono stati distrutti gli stabilimenti e paralizzate le produzioni e dal secondo dopoguerra assume caratteristiche industriali grazie al potenziamento degli stabilimenti e l'affermarsi di nuove tecnologie e nuovi prodotti. Con il subentrare degli aiuti della PAC, sia la parte industriale che la parte agricola hanno avuto un grosso impulso ed è migliorata la competitività verso altri paesi. Recentemente, quando è venuto a cessare l'aiuto comunitario che aveva regolato il settore in termini di quantità, qualità e prezzo, inizia a prendere forza l'idea di costituire un distretto, valorizzare la qualità del prodotto e programmare produzione e trasformazione.

Il Distretto del pomodoro da industria nasce come associazione nel 2007. Comprende inizialmente il territorio di Parma e Piacenza, ma ha presto esteso la sua attività operativa ad altre province limitrofe (Cremona e Mantova) per poi arrivare ad abbracciare tutto il Nord Italia (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Valle d'Aosta, e province autonome di Trento e Bolzano), includendo ad oggi 62 soci, tra cui le 15 OP attive nel nord e 25 imprese di trasformazione che rappresentano il 97% del pomodoro della zona.

Nel 2012 risultavano investite a pomodoro 36.500 ettari, di cui oltre 22.000 (61%) localizzati in Emilia-Romagna e quasi 19.000 (51%) tra Piacenza, Ferrara e Parma. Rispetto al 2011, si registra, però, un calo delle superfici del 7% sul totale del distretto, del 9% sul totale dell'Emilia-Romagna e addirittura del 10% sul totale prodotto nelle tre province di cui sopra. Parma, invece, mantiene pressoché le superfici, rimanendo sui 4.200 ettari. Nella campagna 2012, il pomodoro fresco è stato consegnato per il 61% al mercato industriale e solo per il 26% raggiunge il mercato al dettaglio, ma anche i dati sulla trasformazione provenienti dalle imprese (private e cooperative) associate al Distretto registrano un calo tra il 2011 e il 2012 (-8%, da 2.493.889 a 2.291.379 tonnellate). E ancora più difficile è stata la campagna 2013, che, con una riduzione del 12,8% delle superfici effettive e un calo del 19% del trasformato rispetto all'anno precedente, risulta la peggiore degli ultimi dieci anni. Ma proprio questi dati rendono sempre più rilevante il ruolo di coordinamento del Distretto.

La struttura organizzativa si articola in una Assemblea degli Associati e in un Comitato di Coordinamento. La base associativa si riunisce in plenaria ordinaria una volta l'anno ed è

costituita da due tipi di soci finanziatori, quelli di tipo economico (ordinari), che hanno potere decisionale, e quelli consultivi, che svolgono un ruolo tecnico e hanno diritto di parola ma non di voto in assemblea<sup>17</sup>.

L'Assemblea elegge un Presidente a cui viene affidato un mandato triennale, concomitante con quello dell'organo esecutivo del Distretto, il Comitato di Coordinamento. Quest'ultimo si compone di 16 membri in rappresentanza equilibrata, come avviene anche nell'Assemblea, dei comparti e della tipologia di soci (parte agricola e parte industriale, cooperative e privati). Sulla base delle indicazioni emerse in Assemblea, il Comitato definisce le linee di indirizzo, le regole e i disciplinari e vigila sul loro rispetto da parte dei soci. Il Comitato, inoltre, individua e crea gruppi di lavoro tematici dotati di un coordinatore e partecipati su base volontaria dagli associati, sia privati che pubblici. I Gruppi di lavoro sono attualmente sette<sup>18</sup> e hanno un mandato specifico il cui fine è la riflessione tecnica e la produzione di studi e proposte da discutere e, se del caso, rendere esecutive nell'ambito del Comitato di coordinamento. Si evidenzia, comunque, che la struttura di cui sopra, a partire dal presidente fino ai membri del comitato di coordinamento, non prevede alcuna retribuzione per il lavoro svolto.

Pur partendo nel 2007, il Distretto è il risultato della maturazione di un processo iniziato molto prima. La concertazione specifica tra attori locali è iniziata nel 2005-2006 con la convocazione da parte della Provincia di Parma di riunioni informali (il cosiddetto "Tavolo del pomodoro") per discutere e valutare le problematiche del settore, ma il percorso complessivo trae origine dagli accordi tra parte industriale e parte agricola prima (anni '70) e organizzazioni di produttori poi (anni '80-'90) con cui non solo venivano fissati i prezzi indicativi e i termini di qualità di alcuni prodotti, i quantitativi, i tempi di consegne e i periodi di lavorazione, ma venivano anche affinati i rapporti di fiducia reciproca.

Inizialmente è stata, quindi, la necessità di stipulare contratti di trasformazione per cogliere i contributi comunitari a favorire la partecipazione degli agricoltori alle organizzazioni di produttori (OP) e il collegamento tra esse e l'industria, ma con il cambiare della regolamentazione comunitaria della PAC sono state cercate nuove forme organizzative che hanno stimolato il crearsi di una vera filiera, che andasse dalla produzione alla trasformazione e commercializzazione.

Il Distretto si è sedimentato nel tempo anche da un punto di vista istituzionale. Un precedente tentativo nato in seno all'Unione industriali di Parma con una logica meramente aziendalistica era fallito per mancanza di coinvolgimento delle istituzioni locali. In seguito, poi, è stato l'intervento dell'amministrazione provinciale di Parma che ha posto le basi per la continuità e il successo

---

<sup>17</sup> I soci ordinari provengono dal mondo della produzione e trasformazione del pomodoro e della commercializzazione dei suoi derivati dal mondo agricolo; i soci consultivi, invece, sono enti pubblici territoriali e non (Province, Camere di commercio, la Stazione Sperimentale Industria Conserve Alimentari, l'Azienda Agraria Sperimentale Stuard, l'Azienda Sperimentale Tadini e il Parco Tecnologico Padano).

<sup>18</sup> La strutturazione per Gruppi di lavoro tecnici consente di discutere superando i confini regionali (geografici, legislativi, disciplinari) e i limiti dei ruoli e delle missioni degli associati. Attualmente risultano istituiti i seguenti gruppi di lavoro: 1) Andamento della campagna del pomodoro; 2) Disciplinari di produzione integrata e certificazioni; 3) Educazione alimentare; 4) Posizione condivisa sulla PAC; 5) Questioni ambientali; 6) Regole condivise; 7) Ricerca e sperimentazione. Un ottavo gruppo (Sviluppo Rurale 2014-2020) è in via di attivazione e avrà il compito di elaborare una posizione condivisa in merito alla nuova programmazione 2014-2020.

dell'iniziativa, sia formalizzando un coordinamento centrale (della stessa Provincia) sia dando continuità e regolarità agli incontri tra rappresentanze agricola e industriale. Si è così superata la mera convocazione del “Tavolo del pomodoro” in momenti di bisogno come gli accordi pre-campagna o il sopravvenire di eventi siccitosi e di eccessi produttivi.

Il collegamento con le istituzioni si è in seguito affinato quando, con il diminuire dei prezzi e il sopraggiungere della crisi economica, la necessità di affrontare le nuove sfide poste dai mercati e di essere più concorrenziali a livello nazionale e internazionale ha introdotto un ulteriore obiettivo, quello della qualificazione e valorizzazione delle produzioni locali. Infatti, con il disaccoppiamento totale del sostegno ai produttori agricoli, dal 2011 è venuto a mancare il contributo comunitario e con esso il contesto normativo dell'OCM e l'obbligatorietà della contrattazione tra OI e industria, ma grazie al nuovo soggetto collettivo (il Distretto, appunto) è rimasto il legame tra produttori (che in alcuni casi non si sono limitati ad organizzare l'offerta del pomodoro per l'industria ma sono diventati anch'essi industriali) e tra OI e industria e l'adesione a regole comportamentali date dall'interno che hanno modificato la logica con cui le due parti (agricoltura e industria) si confrontano.

Gli inizi sono stati difficili, ma, grazie all'intervento della Provincia, è stato possibile superare gli ostacoli della fase di costituzione, garantendo il mantenimento dell'aggregazione e del coordinamento di tutte le componenti del settore (l'offerta agricola, la domanda industriale, la trasformazione, le cooperative, la ricerca e sperimentazione) sia tra loro che con la parte politico-istituzionale.

La Regione, invece, è intervenuta solo in un secondo momento, quando, dopo averne seguito con attenzione i passi partecipando come osservatore in seno sia all'Assemblea che al Comitato di Indirizzo, ha preso atto della solidità raggiunta dal Distretto ed ha ritenuto opportuno agire, non attraverso una legge sui distretti, ma attraverso una sua “ufficializzazione” con legge regionale quando, nel 2011, il Distretto si è fatto protagonista di un ulteriore importante sviluppo evolvendosi in Organizzazione Interprofessionale interregionale, riconosciuto nel 2012 anche dalla Commissione europea.

L'essersi organizzato in Organizzazione Interprofessionale assume grande rilevanza in quanto il Distretto è ora titolato a prendere ed esprimere posizioni comuni ed esprimere domanda di politiche su temi non solo di respiro nazionale ma anche europeo (come la nuova PAC o il futuro PSR).

L'input, quindi, è venuto dal mondo produttivo (agricolo e industriale), che ha mantenuto il networking creato per ricevere gli aiuti comunitari, e la spinta iniziale è stata fornita dall'Unione Parmense degli Industriali ma è stata poi la Provincia di Parma ad assumere il ruolo di elemento aggregante e a promuovere il Distretto dando, in fase di start-up, un decisivo supporto sia organizzativo (la sede) che economico (personale dedicato) e, in seguito, assumendo sempre maggiore rilevanza come soggetto catalizzatore *super partes*, garante degli interessi di tutti e dell'autonomia decisionale degli operatori della filiera associati nel Distretto. Si sono facilitate non solo le interazioni tra le diverse anime, ma anche la risoluzione congiunta di problematiche comuni interne alla filiera (come, ad esempio, quella dei fanghi di depurazione o quella della sperimentazione varietale).

A testimonianza della fiducia riposta nella Provincia di Parma e del riconoscimento del ruolo pivotale nella governance locale da essa svolto, la Presidenza del Distretto è da sempre affidata al Vice-Presidente della Provincia, nonché Assessore per le attività agricole, che ha seguito personalmente le diverse tappe del processo di creazione ed allargamento del Distretto e si è prodigato nel trovare soluzione a problemi e attriti mediando tra i vari interessi della filiera.

Ciò che ha fatto la differenza sono state le relazioni di fiducia tra i soggetti coinvolti e la loro credibilità ma, allo stesso tempo, la decisione di inserire specifiche norme etiche nel regolamento del Distretto ha consentito di slegare fiducia e credibilità dalle singole persone e di garantire comportamenti uniformi in tutto il territorio di riferimento.

La Provincia, quindi, ha ricoperto e ricopre all'interno del Distretto sia un ruolo politico-istituzionale di Presidenza che un ruolo operativo di Segreteria e li svolge entrambi con grande imparzialità nei confronti di tutti gli interlocutori (industriali, produttori agricoli, cooperative) nell'ambito delle linee di attività definite dal Comitato di indirizzo. E grazie alla sua autorevolezza di ente pubblico ha agevolato anche il collegamento e il dialogo degli attori locali (di parte agricola e di parte industriale) con la Regione Emilia-Romagna, non solo ai fini dello sviluppo della filiera del pomodoro, ma anche della valorizzazione della qualità dei prodotti del territorio.

E i soggetti della Provincia coinvolti nelle attività del Distretto sottolineano come tale esperienza abbia significato per loro “concepire in modo diverso l'essere un dipendente pubblico”, superare l'approccio impositivo ed autoritario e adottare un approccio partecipato volto ad organizzare e facilitare la riuscita della filiera.

Negli ultimi anni si è avuto un notevole cambiamento nel mercato del pomodoro, oltre che l'accentuarsi della concorrenza straniera. La domanda fino a vent'anni fa veniva sostanzialmente dal sud Italia (per triplo concentrato di pomodoro e pelati), ma ora sia le abitudini alimentari che le tecnologie produttive sono mutate<sup>19</sup>. Di contro, dal lato dell'offerta, il problema è che la produzione è diventata superiore alle necessità. Quindi, mentre il mercato dei prodotti esportati riesce in parte a tenere grazie alla reputazione della qualità del prodotto offerto, il mercato nazionale è in sofferenza perché sconta costi produttivi superiori ad altri paesi anche comunitari (come Spagna e Portogallo). Tutto ciò, unito ad una produzione nazionale e mondiale abbondante, comporta nelle fasi negative del ciclo che caratterizza questo settore un accumulo di scorte e, quindi, un aggravio di costi per l'industria di trasformazione e un peggioramento delle condizioni del comparto agricolo.

Sia da parte agricola che da parte industriale, la produzione nel Distretto ha costi e prezzi maggiori di quella del resto del mondo e con la crisi attuale l'obiettivo non è più lo sviluppo della filiera ma riacquistare competitività per la “sopravvivenza”. Ed è proprio per tenere alto il rating del prodotto locale che il Distretto si è posto l'obiettivo di distinguere il proprio prodotto rispetto alla produzione di massa di altri paesi puntando sulla qualità, sull'etica e sulla sostenibilità delle

---

<sup>19</sup> Il mercato richiede oggi per lo più pelati e prodotti come passata, polpa, semiconcentrati, ecc.. La domanda proviene sia dal mercato nazionale (di cui è leader la Mutti Spa) che dal mercato internazionale (soprattutto paesi del nord, con la Germania al primo posto, ma anche paesi asiatici, soprattutto il Giappone) che richiede soprattutto semilavorati in grossi contenitori (polpa di pomodoro, doppio concentrato di pomodoro, triplo concentrato, passate e concentrati semplici) utilizzati per pizze e piatti pronti e polvere di pomodoro liofilizzata.

produzioni e di comunicare al consumatore/utilizzatore finale mondiale ciò che sta dietro la produzione sia agricola che industriale, ossia i disciplinari di produzione, i controlli accurati e la certificazione etica di lavoro.

L'industria locale, infatti, non teme tanto la concorrenza dei nuovi paesi emergenti, che prima o poi dovranno per forza di cose darsi regole su forza lavoro, impatto ambientale, etc. quanto quella di paesi che sono molto più competitivi a parità di regole, come ad esempio la Spagna o la California che hanno costi per energia e trasporti molto inferiori.

E così il Distretto si attiva anche con il sistema della ricerca e della sperimentazione, con cui si cerca di arrivare ad aumentare le rese produttive a parità di qualità e, quindi, a comprimere i costi. Sebbene la ricerca e sperimentazione non rientri nella mission del Distretto ne sono socie la Stazione Sperimentale per l'industria delle conserve alimentari (SSICA), le aziende agricole sperimentali Stuard e Tadini e ci si avvale anche della collaborazione di tecnici esterni che effettuano sperimentazioni nelle singole aziende, soprattutto sulle varietà e sulle tecniche colturali a supporto del disciplinare di produzione integrata e, in alcuni casi, su progetti che hanno condotto a nuovi prodotti per il mercato.

Ma se rispetto alla qualità e alla quantità ci sono sempre margini di miglioramento<sup>20</sup>, non sempre ciò è sufficiente a garantire una maggiore competitività, in quanto il problema diventa il prezzo che il consumatore è disposto a pagare per la qualità e l'etica di produzione.

In considerazione di tutto ciò e in mancanza di investimenti infrastrutturali che consentano di ridurre i costi di energia e trasporti e altri costi non facilmente comprimibili (come il costo del lavoro), il valore aggiunto che il Distretto può dare è quello di fare massa critica, di consentire alle singole imprese (private o cooperative che siano) di agire come un tutt'uno e ottenere piccoli ma significativi vantaggi economici dai fornitori di energia, dai produttori di concimi e fertilizzanti, dai prestatori d'opera.

Rilevante a tale riguardo è l'adesione dal 2013 di tutte le imprese dell'intero Distretto ad un unico disciplinare di produzione integrata, che si unisce ad uno strumento di tutela come l'indicazione obbligatoria dell'origine della materia prima trasformata (che nel Distretto è per il 90% locale). E tutto ciò può avere delle ricadute sulla competitività della filiera non trascurabili, ma non semplici da contabilizzare.

---

<sup>20</sup> Si pensi solo che rispetto a trent'anni fa il prodotto è migliorato, la produzione per ettaro è quasi raddoppiata, passando da 30-40 tonnellate per ettaro a 70, si utilizza il 30% in meno di acqua e agro-farmaci sempre meno pericolosi.

## **ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

Dall'indagine condotta la Provincia di Parma appare un bell'esempio di corretta gestione degli equilibri sia con gli enti sovra-ordinati sia con gli altri attori locali.

La sua capacità di lavorare insieme agli altri è sicuramente frutto di una cultura di collaborazione e cooperazione, ma la continuità politico-istituzionale e la capacità di mediare e coordinare le singole sensibilità ha consentito la costruzione condivisa di interventi che avessero ricadute tanto sulle aree a maggiore sviluppo quanto sulle aree montane, in un'ottica di riequilibrio territoriale.

Il mantenimento di questo risultato nel tempo ha richiesto che qualità delle persone e qualità delle organizzazioni andassero di pari passo e si sovrapponevano ad un disegno istituzionale costruito sulla suddivisione di ruoli e compiti e accettato da tutti non solo perché condiviso, ma anche perché razionale ed efficace.

Lo spirito di cooperazione e la capacità di aggregazione della Provincia di Parma sono stati la colonna portante dello sviluppo locale e la stabilità delle figure direzionali negli ultimi dieci anni ha costituito un elemento chiave.

L'impianto generale dell'assetto funzionale ed organizzativo della Provincia appare adeguato alle funzioni affidate e svolte come tramite tra Regione e territorio, ma parrebbe che la struttura e il personale costituiscano allo stesso tempo un punto di forza e un punto di debolezza. Nonostante la "grande collaborazione nel fare cose" si rilevano attualmente anche "grossi freni per portarle a termine" dovuti sia alle lunghe procedure previste sia agli adempimenti aggiuntivi richiesti dall'apparato burocratico.

Indipendentemente dai punti di forza e di debolezza, emerge però il fatto che la Provincia di Parma ha il merito di esercitare un ruolo di sintesi delle istanze del territorio e di trasformare risorse e opportunità nel governo di strategie e politiche. E anche se ciò spesso avviene in applicazione di quanto stabilito da enti sovra-ordinati, il meccanismo funziona grazie alla alleanza tra istituzioni che lo condividono e alla consapevolezza che la Provincia è un facilitatore della interpretazione delle indicazioni programmatiche provenienti dall'alto, alla luce delle contingenze e specificità territoriali.

La regia, la facilitazione, la mediazione, la messa a sintesi sono però ruoli che devono conciliarsi con i compiti operativi quotidiani affidati alla Provincia.

Inoltre, la Provincia è stata ed è in grado di attingere risorse sul mercato, attivando o aderendo a partenariati locali ed europei e partecipando a bandi, trovando in questo modo risorse per politiche in campi fondamentali per l'economia locale.

Da una valutazione generale sembra che il territorio della Provincia di Parma abbia reagito alla crisi meglio rispetto ad altri territori limitrofi simili. E la diversità parrebbe risiedere proprio nel lavoro collettivo di ascolto e di confronto iniziato nei decenni precedenti e nella capacità dell'ente Provincia non solo di fare sintesi delle istanze del territorio ma anche di portarle nelle sedi più opportune.

Nel caso del Distretto del pomodoro, ad esempio, la Provincia si è fatta promotrice di una riflessione sul futuro PSR ed è stato costituito un Gruppo di lavoro che ha elaborato una

posizione comune del settore sullo sviluppo rurale 2014-2020 che ha richiesto un forte lavoro di mediazione delle esigenze proprie di ciascuna rappresentanza. Il lavoro di costruzione di reti è stato fondamentale, ma il Distretto ha funzionato anche perché non è un mero contenitore quanto un catalizzatore di istanze e un portatore di domande di politica. Pur non avendo una sostanziosa dotazione finanziaria, le quote versate dai soci per il suo funzionamento risultano commisurate alla copertura delle attività ordinarie previste. Sarebbe, però, auspicabile che riuscisse anche ad accedere a risorse europee per consentire il finanziamento di alcune linee specifiche di attività (come, ad esempio, la comunicazione) di cui potrebbero beneficiare imprese e OP come sistema di filiera.

## **RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

Arfini F., Donati M., Giacomini C. (2008), Possible impact of the new fruit and vegetable common market organisation reform on the industrial tomato supply chain in Italy, Paper prepared for presentation at the 107th EAAE Seminar “Modelling of Agricultural and Rural Development Policies”. Sevilla, Spain, January 29th -February 1st.

Camera di Commercio di Parma (2010), Primo rapporto sull’economia di Parma nel 2009.

Camera di Commercio di Parma (2011), Primo rapporto sull’economia di Parma nel 2010.

Camera di Commercio di Parma (2012), Primo rapporto sull’economia di Parma nel 2011.

Camera di Commercio di Parma (2013a), Rapporto sull’economia della provincia di Parma 2012.

Camera di Commercio di Parma (2013b), Primo rapporto sull’economia di Parma nel 2012.

Canali G. (2012), “Il pomodoro da industria nel nord Italia: l’innovazione organizzativa per migliorare la competitività” in *Agriregionieuropa*, Anno 8, Numero 30 Settembre

De Giorgi M. e Ramenghi L. (2005), “Monitorare l’evoluzione istituzionale: la banca dati sul decentramento amministrativo della Regione Emilia-Romagna”, in *Le Istituzioni del Federalismo* n. 6.

Distretto del Pomodoro da Industria, Statuto dell’Organizzazione interprofessionale “Distretto del Pomodoro da Industria – Nord Italia”

Donati M. (2010), “Pomodoro, una crescita complessa”, in *Parma Economica*, n. 4.

Istat-Regione Emilia Romagna (2013), La struttura imprenditoriale e produttiva dell’Emilia-Romagna. Una lettura attraverso l’Archivio Statistico delle Imprese Attive (ASIA), luglio. <http://www.istat.it/it/archivio/95012>

Istituto G. Tagliacarne – Camera di Commercio di Parma (2004), La dotazione infrastrutturale in provincia di Parma, aprile.

Provincia di Parma (2007), Programma Rurale Integrato Provinciale 2007-2013.

Provincia di Parma (2009), Programma di valorizzazione e promozione dei territori.

Provincia di Parma (2010), Piano Provinciale dei Servizi di Sviluppo Agroalimentare.

Provincia di Parma (2012a), Programma di promozione turistica locale per l’anno 2013.

Provincia di Parma (2012b), Report on key factors of MED agro-food Clusters: “Processing tomato chain in the province of Parma”, Component 3.2 Project PACMAN “Promoting Attractiveness, Competitiveness and Internationalisation of Agro-Food Clusters of the Med Area”.

Regione Emilia-Romagna (2010), Piano territoriale regionale dell’Emilia-Romagna. Programmazione strategica, reti istituzionali e partecipazione, Approvato dall’Assemblea Legislativa regionale con delibera n. 276 del 3 febbraio.

Regione Emilia-Romagna e Provincia di Parma (2008), DUP 2007-2013. Intesa per l'integrazione delle politiche territoriali (approvato con delibera dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia Romagna n. 180 del 25 giugno).

Regione Emilia-Romagna e Provincia di Parma (2009), Il contributo del sistema territoriale della Provincia di Parma all'attuazione della Politica Regionale Unitaria (approvato con delibera di Consiglio Provinciale n. 40 del 21 aprile).

Regione Emilia-Romagna e Provincia di Parma, Intesa per la Programmazione 2007-2009 per le politiche della formazione professionale e del lavoro della Provincia di Parma

Unione Parmense degli Industriali (2012), Parma e le sue imprese.

UPI-CUSPI (2011), Atlante statistico delle Province d'Italia.