



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

IL RUOLO DELLE PROVINCE ITALIANE NELLE POLITICHE RURALI

INDICE

PREMESSA	7
INTRODUZIONE	8
Gli obiettivi del progetto	8
Le attività di preparazione	8
Le attività di indagine	9
Funzioni e risorse della provincia	11
Relazioni tra provincia e attori locali	16
L'intervento della provincia in uno specifico settore o in specifici progetti	16
1. PROVINCIA DI BELLUNO	19
1.1. BREVE INQUADRAMENTO DEL TERRITORIO	19
1.2. LE FUNZIONI	24
Funzioni conferite dalla Regione	24
Funzioni svolte con progettualità cofinanziata	27
1.3. LE RISORSE	29
Le risorse di bilancio	29
Le risorse aggiuntive	34
1.4. RELAZIONI TRA PROVINCIA E ATTORI LOCALI	37
La Regione	37
Gli attori locali	38
I partenariati di progetto	40
1.5. L'INTERVENTO DELLA PROVINCIA NELLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO E NELLA PROMOZIONE TURISTICA	41
Il sistema provinciale integrato fra le politiche assistenziali, socio-sanitarie, del lavoro e formative	42
Le iniziative per la valorizzazione dei tesori d'arte sul Cammino delle Dolomiti	44
ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	47
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	49
2. PROVINCIA DI BENEVENTO	50
2.1 BREVE INQUADRAMENTO DEL TERRITORIO	50
2.2 LE FUNZIONI	55
Funzioni conferite dalla Regione	55
Funzioni svolte con progettualità cofinanziata	58
2.3 LE RISORSE	61
Le risorse di bilancio	61
Le risorse aggiuntive	65
2.4 RELAZIONI TRA PROVINCIA E ATTORI LOCALI	66
La Regione	66
Gli attori locali	67
I partenariati di progetto	68

2.5	L'INTERVENTO DELLA PROVINCIA NELLA GESTIONE DELLE MISURE DI SVILUPPO RURALE PREVISTE DAL POR CAMPANIA 2000-2006	69
	Le soluzioni organizzative adottate	69
	Il quadro degli interventi finanziati e i principali risultati ottenuti	70
	ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	72
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	74
3.	PROVINCIA DI COSENZA	75
3.1	BREVE INQUADRAMENTO DEL TERRITORIO	75
3.2	LE FUNZIONI	82
	Funzioni proprie e funzioni conferite dalla Regione	82
	Funzioni svolte con progettualità cofinanziata	89
3.3	LE RISORSE	92
	Le risorse finanziarie	92
	Le risorse aggiuntive	95
3.4	RELAZIONI TRA PROVINCIA E ATTORI LOCALI	98
	La Regione	98
	Gli attori locali	99
3.5	UN CASO DI PROGETTAZIONE PROMOSSO E GESTITO DALLA PROVINCIA DI COSENZA: IL PROGETTO DISCOVERING MAGNA GRECIA	101
	ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	103
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	105
4.	PROVINCIA DI GROSSETO	106
4.1	BREVE INQUADRAMENTO DEL TERRITORIO	106
4.2	LE FUNZIONI	111
	Funzioni conferite dalla Regione	111
	Funzioni svolte con progettualità cofinanziata	116
4.3	LE RISORSE	119
	Le risorse di bilancio	119
	Le risorse aggiuntive	123
4.4	RELAZIONI TRA PROVINCIA E ATTORI LOCALI	127
	La Regione	127
	Gli attori locali	127
	I partenariati di progetto	129
4.5	L'INTERVENTO DELLA PROVINCIA SULLA FILIERA LATTIERO-CASEARIA OVINA	130
	ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	133
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	134
5.	PROVINCIA DI LECCE	135
5.1	BREVE INQUADRAMENTO DEL TERRITORIO	135
5.2	LE FUNZIONI	140
	Funzioni conferite dalla Regione	140
	Funzioni svolte con progettualità cofinanziata	147
5.3	LE RISORSE	151
	Le risorse di bilancio	151
	Le risorse aggiuntive	156
5.4	RELAZIONI TRA PROVINCIA E ATTORI LOCALI	160
	La Regione	160

Gli attori locali	160
I partenariati di progetto	162
5.5 L'INTERVENTO DELLA PROVINCIA NEL SISTEMA PRODUTTIVO MANIFATTURIERO E AGRICOLO E NEL TURISMO	163
ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	167
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	168
6. PROVINCIA DI PARMA	169
6.1 BREVE INQUADRAMENTO DEL TERRITORIO	169
6.2 LE FUNZIONI	174
Funzioni conferite dalla Regione	174
Funzioni svolte con progettualità cofinanziata	181
6.3 LE RISORSE	185
Le risorse di bilancio	185
Le risorse aggiuntive	190
6.4 RELAZIONI TRA PROVINCIA E ATTORI LOCALI	194
La Regione	194
Gli attori locali	195
6.5 L'INTERVENTO DELLA PROVINCIA PER IL DISTRETTO DEL POMODORO DA INDUSTRIA	198
ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	203
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	205
APPENDICE	207
Questionario di rilevazione delle informazioni	207

Documento prodotto nell'ambito del Progetto "Indagine INEA-OCSE sulle politiche per le aree rurali"

Responsabile del progetto: Francesco Mantino

Il volume è stato curato da Francesco Mantino

Le singole parti sono da attribuire a:

Premessa: Franco Mantino, Barbara Forcina

Introduzione: Franco Mantino, Barbara Forcina

Capitoli 1, 4, 5, 6: Barbara Forcina

Capitolo 2: Daniela Storti

Capitolo 3: Catia Zumpano

Reperimento, sistematizzazione ed elaborazione dei dati socio-economici e di bilancio: Barbara Forcina

Correzione di bozze: Barbara Forcina

Il ruolo delle province italiane nelle politiche rurali

Pur restando degli autori la responsabilità di quanto scritto, si ringraziano tutti i partecipanti ai focus group realizzati presso le amministrazioni provinciali oggetto di analisi:

- 1) **Belluno.** Al Focus Group con la Provincia di Belluno hanno partecipato la dirigente del Settore Sviluppo economico, sociale e culturale e i funzionari dei Servizi Economia e politiche comunitarie, Bilancio e programmazione, Cultura, Politiche del lavoro, Caccia e pesca. Al Focus Group con gli attori locali hanno partecipato rappresentanti di Confindustria, Confcommercio, Confartigianato, Confagricoltura, Coldiretti, del Gal Alto Bellunese e del Gal Prealpi e Dolomiti. Al Focus Group su politiche attive del lavoro e promozione turistica hanno partecipato rappresentanti del Settore Formazione dell'Ente nazionale canossiano (ENAC), del Servizio integrazione lavorativa (SIL) della USSL 1 di Belluno, del Settore Beni culturali, della Diocesi di Belluno-Feltre, del Cammino delle Dolomiti, del Gal Alto Bellunese.
- 2) **Benevento.** Al Focus Group con la Provincia di Benevento hanno partecipato l'Assessore provinciale all'Agricoltura, i dirigenti dei Attività Produttive, Relazioni Istituzionali, Cultura, Infrastrutture e Viabilità e rappresentanti della società Sannio Europa, che fornisce supporto tecnico alla provincia di Benevento sui temi dello sviluppo sostenibile. Al Focus Group con gli attori locali hanno partecipato rappresentanti di Confagricoltura, Coldiretti, dell'Università del Sannio, delle Comunità Montane Fortore, Titerno Tammaro e Taburno. Al Focus Group su l'intervento della provincia nella gestione delle misure di sviluppo rurale previste dal POR Campania 2000-2006 hanno partecipato i funzionari e la dirigente del Settore Attività Produttive, e la dirigente del settore Gestione Economica.
- 3) **Cosenza:** Al Focus Group con i dirigenti e funzionari della Provincia di Cosenza hanno partecipato il Direttore Generale, i Dirigenti ed i funzionari dei Settori Agricoltura, Tributi, Datore di Lavoro, Sport-Turismo-Spettacolo, Cultura, Difesa del Suolo, Ambiente e Demanio Idrico, Mercato del lavoro, Patrimonio-Esproprati, Bilanci, Programmazione e Internazionalizzazione. Al Focus Group con gli attori locali hanno partecipato rappresentanti di GAL Alto Jonio, GAL Sila Greca, GAL Pollino, GAL Savuto, Parco del Pollino, Confagricoltura, GAL Valle del Crati. Al Focus Group sui progetti della Provincia di Cosenza hanno partecipato rappresentante della Società ALESCO, Distretto rurale del Pollino-Versante Calabria, Distretto Agroalimentare di Sibari, dirigenti e funzionari della Provincia.
- 4) **Grosseto.** Al Focus Group con la Provincia di Grosseto hanno partecipato l'Assessore allo sviluppo rurale e i rappresentanti della Presidenza, della Direzione generale, dei Servizi finanziari e delle Aree Sviluppo rurale, Pianificazione territoriale, Formazione e politiche del lavoro. Al Focus Group con gli attori locali hanno partecipato i rappresentanti delle tre Comunità montane della Provincia (Amiata Grossetano, Colline Metallifere e Colline del Fiore e dell'Albegna), del Comune di Grosseto, del GAL FAR Maremma e dell'Ente Parco Regionale della Maremma. Al Focus Group sul settore lattiero-caseario grossetano hanno partecipato l'Assessore provinciale allo sviluppo rurale e i rappresentanti della Provincia di Grosseto, della cooperativa del Caseificio Sociale di Manciano, della cooperativa APROZOO Etruria, del Consorzio di Tutela Pecorino Toscano, di Confagricoltura, Coldiretti e CIA, dell'Università di Pisa e della Scuola Superiore di S. Anna di Pisa
- 5) **Lecce.** Al Focus Group con la Provincia di Lecce hanno partecipato rappresentanti del Servizio Politiche comunitarie, sviluppo locale e rapporti con l'Università, del Servizio Turismo, marketing territoriale e sviluppo rurale, del Servizio Ambiente e tutela venatoria, del Servizio Politiche del lavoro e formazione professionale, del Servizio Politiche culturali e sistemi museali, del Servizio Pianificazione territoriale, del Servizio Risorse finanziarie. Al Focus Group con gli attori locali hanno partecipato i rappresentanti dei GAL Isola Salento, Terra d'Otranto e Serre Salentine, del GAC Adriatico Salentino, della Coldiretti, della Confederazione italiana agricoltori (CIA), di Confartigianato, di Confcooperative, del Consorzio per la Tutela dell'olio extra vergine d'oliva Terra d'Otranto DOP, dell'Associazione Produttori Olivicoli Lecce (APOL), dell'Associazione dei dottori in agraria e forestali della Provincia di Lecce (ADAF Lecce), del Collegio interprovinciale degli agrotecnici e degli agrotecnici laureati di Lecce - Brindisi, della Banca Popolare Pugliese. Al Focus Group sui patti territoriali hanno partecipato rappresentanti della Provincia di Lecce: Servizio Politiche comunitarie, sviluppo locale e rapporti con l'Università, Servizio Turismo, marketing territoriale e sviluppo rurale, Servizio Politiche del lavoro e formazione professionale.
- 6) **Parma.** 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'AIIPA - Associazione Italiana Industrie Prodotti Alimentari e dell'ASIPO - Associazione Interprovinciale Produttori Ortofrutticoli.

PREMESSA

Nel corso del biennio 2008-2009 l'OCSE ha svolto in Italia una specifica indagine sulle problematiche delle aree rurali, sulla loro evoluzione più recente e sulle politiche che interessano i diversi aspetti dello sviluppo rurale (agricoltura, industria alimentare, servizi alla popolazione, infrastrutture, sanità, scuola, ecc.).

L'indagine è stata svolta sia a livello nazionale sia a livello regionale, con uno specifico approfondimento in tre regioni italiane (Veneto, Emilia-Romagna e Calabria). Le visite di studio compiute dalla delegazione OCSE nelle tre regioni hanno consentito di coinvolgere un ampio spettro di attori regionali e locali, generando una grande partecipazione e un interesse diffuso al confronto. L'indagine è stata realizzata grazie ad una forte collaborazione tra OCSE, INEA, Mipaaf e Ministero del Bilancio (UVAL).

L'indagine ha consentito la preparazione di un rapporto che evidenzia, tra le altre cose, una certa complessità del quadro programmatico e giuridico che caratterizza gli interventi per le aree rurali in Italia. In generale, vi è una sovrapposizione interventi nazionali (di diverse amministrazioni pubbliche) e regionali. Gli interventi non concernono solo il settore agricolo, ma anche la sanità i trasporti, l'energia, la formazione e l'istruzione, ecc. Questo, secondo l'OCSE, fa sì che i soggetti locali non possano avere un quadro chiaro ed intellegibile delle opportunità esistenti a livello sub-regionale e non facilita loro l'utilizzazione delle diverse linee di finanziamento esistenti. Partendo da ciò, il rapporto raccomanda la ricerca di un maggior grado di coordinamento orizzontale e verticale tra amministrazioni.

I risultati dell'indagine OCSE sono stati infine presentati nel corso di un convegno nazionale, organizzato con il supporto dell'INEA, che ha consentito alle regioni e alle amministrazioni nazionali di confrontarsi sul tema della governance delle politiche per le aree rurali in Italia. Al convegno hanno partecipato oltre cento persone appartenenti al mondo rurale (amministrazioni, enti di ricerca, organizzazioni di categoria).

Alla luce dell'interesse registrato a livello regionale, è apparso opportuno continuare la collaborazione con l'OCSE con l'obiettivo di dare maggiore attenzione e visibilità alle realtà locali, alle esperienze positive che sono state realizzate nell'ultimo decennio con i fondi comunitari e alla loro capacità di combinare le risorse finanziarie messe a disposizione dalle diverse politiche. E questa esigenza sembra oltremodo attuale in un momento di crescente attenzione verso una riforma degli enti locali sub-regionali.

INTRODUZIONE

L'indagine condotta dall'INEA in collaborazione con l'OCSE è incentrata sulla governance sub-regionale e si pone l'obiettivo di comprendere come i soggetti istituzionali e privati si organizzano per sfruttare al meglio sinergie e complementarità delle politiche in atto nei diversi territori.

Gli obiettivi del progetto

Il quadro delle politiche in atto è piuttosto complesso in quanto alle politiche di origine comunitaria (fondi strutturali e sviluppo rurale) si uniscono politiche di origine nazionale e regionale. L'esperienza di questi ultimi anni ha messo in evidenza come i soggetti locali (in particolare le province, i comuni, le comunità montane, gli enti parco, ecc.) abbiano cercato di combinare queste diverse fonti di finanziamento, qualche volta con successi interessanti, dimostrando come una forte capacità progettuale e relazionale a livello locale possa essere decisiva nel condizionare il successo del coordinamento delle diverse politiche in essere.

Pertanto, gli obiettivi che l'indagine si pone sono i seguenti:

- a. effettuare una ricognizione a livello sub-regionale e individuare i soggetti più dinamici e centrali nell'aggregazione attorno ad una strategia di sviluppo e nell'utilizzazione dei fondi di diversa origine (comunitari, nazionali, regionali e locali);
- b. esaminare i programmi di investimento a livello provinciale tramite un'analisi delle principali fonti finanziarie utilizzate dalle province e le strategie per integrare i diversi fondi (comunitari, nazionali, regionali e locali);
- c. analizzare i risultati di alcuni interventi specifici in termini di modalità di coordinamento individuate, cooperazione tra i soggetti pubblici e privati, acquisizione di capacità programmatiche e gestionali, interazione con reti esterne all'area di studio (regionali, nazionali e internazionali). In sostanza, si tratta di analizzare i principali effetti in termini di governance e di miglioramento del capitale sociale dell'area attraverso l'approfondimento delle relazioni verticali tra livello locale e livello regionale e delle relazioni orizzontali tra diversi settori del governo locale, tra pubblico e privato e altri rilevanti stakeholders (in particolare esaminando il ruolo della Provincia con riferimento agli attori locali).

Le attività di preparazione

La definizione del progetto di ricerca ha richiesto sia un forte coinvolgimento, con il supporto dell'UPI, delle realtà provinciali e una loro piena adesione all'iniziativa, sia un coordinamento congiunto INEA-OCSE per la definizione della metodologia di dettaglio e la verifica delle varie fasi di lavoro. A tal fine è stato costituito un gruppo di lavoro con personale OCSE e INEA e uno steering committee per il coordinamento del progetto (MiPAAF, UPI, OCSE, INEA).

La progettazione dell'indagine, elaborata dall'INEA in collaborazione con l'OCSE, è stata condivisa e discussa con i diversi soggetti coinvolti (MiPAAF, UPI, province) nel corso di tre

riunioni di coordinamento svoltesi presso il MiPAAF (DG Competitività per lo sviluppo rurale) il primo marzo 2011, il 24 giugno 2011 e il 16 marzo 2012, nel corso delle quali sono state esaminate sia la metodologia di lavoro e la struttura del questionario di rilevazione predisposto ad hoc, sia le diverse fasi della ricerca e una prima ipotesi di calendarizzazione dei focus group locali.

L'ultima delle tre riunioni preparatorie, quella del marzo 2012, è stata incentrata sulla presentazione della versione rivista del questionario di rilevazione e sulla definizione e messa a punto della metodologia di indagine definitiva.

Le attività di indagine

L'unità di indagine è rappresentata dalla provincia, ma il focus è sulle relazioni della provincia con gli altri attori locali rilevanti nella programmazione e gestione delle politiche che interessano le aree rurali della provincia, il che non esclude che nel corso dell'indagine emergano, accanto alla provincia, altri attori importanti nell'utilizzazione delle risorse messe a disposizione dalle politiche.

Inoltre, il nuovo contesto istituzionale ha reso interessante sviluppare altri due aspetti:

- l'impatto delle proposte legislative sul ruolo delle province;
- il ruolo delle Province nelle trasformazioni concrete dell'economia.

In merito al primo punto, il tema che viene approfondito è il possibile effetto di queste modifiche legislative su alcuni elementi che possono condizionare il futuro ruolo delle province. Si tratta ovviamente di una valutazione di natura qualitativa. Gli aspetti più rilevanti su cui ci è sembrato utile concentrare l'attenzione sono i seguenti:

- a. l'effetto sul bilancio, sia di natura quantitativa che qualitativa¹;
- b. le dotazioni di personale e di capitale umano delle singole province;
- c. la percezione futura della provincia e la sua immagine all'esterno.

In relazione al secondo punto, la provincia ha svolto in molti casi un ruolo nel sostegno dello sviluppo. L'obiettivo dell'indagine è, infatti, anche di far emergere questo ruolo attraverso l'approfondimento su un/a settore/intervento/filiera della programmazione provinciale che ha forte connotazione territoriale nell'identità della provincia ed ha rilevanza nell'economia provinciale; analizzarne i fattori di competitività/ritardo e, infine, valutare l'impatto del ruolo svolto dalla provincia (aiuti finanziari, assistenza tecnica, promozione, ecc.). Ciò ha richiesto da parte del team di ricerca una discussione preliminare con la provincia sul settore più opportuno da esaminare e consente di dare maggiore concretezza all'indagine in termini di risultati delle politiche realizzate dalla Provincia.

¹ Si è immaginato che, se passa una riformulazione delle funzioni come l'ultima in ordine di tempo proposta, vi sarà una riduzione delle entrate (questione che dipende dal livello nazionale, ma anche da quello regionale) e quindi ci si è chiesti: quali strade si possono aprire concretamente per un recupero di finanziamenti straordinari, per esempio su progetti comunitari o nazionali? Questa è una scelta che dipende molto dalla capacità progettuale e strategica delle singole province e dalla consapevolezza che vi è di ciò nelle strutture amministrative provinciali

L'indagine prende in esame un totale di sei casi studio che rappresentano situazioni dove la progettualità locale è stata capace di combinare iniziative di diverso tipo e su fronti diversi (competitività dell'agricoltura, ambiente, turismo e identità locale) e sono espressione di realtà molto diverse tra loro per risorse, livello di sviluppo e interazione tra urbano e rurale.

I sei casi sono stati selezionati in province sia caratterizzate da un livello di sviluppo diffuso, con una presenza di medie e piccole imprese industriali, una agricoltura orientata verso la qualità e forti interazioni tra urbano e rurale (Parma), sia caratterizzate da forte ruralità e minor sviluppo extra-agricolo, ma dall'esistenza di forti elementi di dinamismo istituzionale ed economico che cercano di contrastare la perifericità dell'area rispetto al contesto regionale (Belluno, Grosseto, Benevento). Inoltre, nella scelta dei sei casi di studio si era avuta attenzione a individuare una rappresentatività delle tre circoscrizioni territoriali Nord, Centro, Sud.

Figura 1 – Mappa delle province oggetto di studio (in rosso)



Per ciascun caso di studio sono previste due fasi di lavoro:

- a. la ricognizione dei programmi/politiche (comunitarie, nazionali, regionali) utilizzati nel contesto provinciale e delle risorse pubbliche impiegate nell'ultimo decennio, dei bisogni e degli obiettivi emergenti dai documenti di programmazione esistenti a livello provinciale, delle modalità utilizzate per costruire le strategie di intervento (coinvolgimento del partenariato locale);
- b. in ciascuna provincia, una serie di interviste con testimoni di qualità (rappresentanti delle istituzioni locali, delle organizzazioni di categoria e di altri operatori privati) con l'ausilio di focus group che seguono la traccia di un questionario predisposto ad hoc e che consentono di mettere a confronto i diversi stakeholders e le loro visioni dello sviluppo

locale, nonché di verificare i risultati dei processi di programmazione e gestione dei programmi di intervento, nell'accezione indicata al punto c) degli obiettivi del progetto.

Il questionario rappresenta una guida per condurre i focus group organizzati nelle province, spiega la metodologia utilizzata per rilevare le informazioni necessarie e consta di due sezioni:

1. la prima, più generale, contiene due parti (una su funzioni e programmi della provincia, l'altra sulle relazioni tra provincia e attori locali) finalizzate a raccogliere informazioni sull'evoluzione di processi di delega di funzioni, sulla struttura amministrativa, sul ruolo di promotore dello sviluppo locale svolto dalla provincia e sulle strategie intraprese per integrare i diversi fondi (comunitari, nazionali, regionali e locali);
2. la seconda è focalizzata su alcuni progetti specifici, sui principali effetti in termini di governance e miglioramento del capitale sociale (relazioni verticali tra livello locale e livello regionale e relazioni orizzontali tra diversi settori del governo locale, tra pubblico e privato e altri rilevanti stakeholders).

Il questionario è stato mantenuto il più conciso possibile e le domande in esso contenute rappresentano la gamma di tematiche che si intende approfondire e serve a mettere insieme informazioni di solito frammentate e a dare il quadro complessivo su politiche e risorse a livello provinciale.

La scelta di raccogliere informazioni dirette nell'ambito di un dibattito tra i partecipanti nel corso di focus group è stata motivata dall'intento di rispondere ai principali obiettivi della ricerca confrontando i diversi punti di vista sui processi in atto e conclusi, in particolare facendo emergere se e come il ruolo di coordinamento svolto dall'ente provincia possa favorire la buona performance delle politiche nelle aree rurali. E il questionario è finalizzato a fornire una traccia strutturata al focus group, che viene registrato e successivamente "sbobinato" per fornire informazioni quali-quantitative per la stesura dei rapporti di area.

I risultati delle analisi desk e dei focus group condotti vengono utilizzati per elaborare le bozze dei rapporti di missione sulle singole province oggetto di indagine.

I rapporti, organizzati seguendo la struttura del questionario, contengono anche una parte introduttiva che illustra il profilo socio-economico della provincia e una descrizione delle principali caratteristiche del bilancio provinciale finalizzata a quantificare l'evoluzione delle principali voci di entrata e di spesa in relazione con le funzioni delegate.

Funzioni e risorse della provincia

Il ruolo della provincia ha subito un forte cambiamento con l'attuarsi del processo di decentramento amministrativo avviatosi con il decreto legislativo n. 112/1998 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59", con il decreto legislativo n. 267/2000 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" e con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001.

Le province, infatti, attraverso specifiche deleghe e trasferimenti da parte delle regioni in materia di agricoltura, trasporto pubblico locale, mercato del lavoro, commercio, sviluppo economico e attività produttive, territorio, ambiente e infrastrutture, servizi alla persona e alla collettività, si

sono trasformate quasi ovunque – anche se con notevoli differenze a seconda del tipo di delega e del grado di autonomia decisionale concessi dalla Regione di appartenenza – da ente meramente amministrativo a soggetto intermedio con ruolo attivo nel coordinamento e nella pianificazione e programmazione dello sviluppo locale.

Il processo di delega di funzioni attuato dallo Stato deve essere distinto da quello regionale.

In termini generali, il punto cardine della riforma dell'assetto statale e locale è identificato nel Decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (c.d. TUEL), ma si deve considerare anche il decentramento amministrativo operato dalle leggi cosiddette Bassanini sul finire degli anni '90 (Legge 15 marzo 1997, n. 59 e Legge 15 maggio 1997, n. 127) e la riforma del Titolo V della costituzione (Legge costituzionale n.3 del 2001).

Con il TUEL, utilizzando come criterio di allocazione il principio di “adeguatezza” (ossia, di efficienza), lo Stato ha assegnato alle province (art. 19) un nucleo essenziale di funzioni amministrative (c.d. *proprie*) che ne garantiscono autonomia funzionale nei confronti dei livelli superiori e inferiori nelle seguenti materie: territorio e infrastrutture: difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente, risorse idriche e energetiche, beni culturali, viabilità e trasporti, protezione di flora e fauna di parchi naturali e riserve, caccia e pesca in acque interne, smaltimento dei rifiuti, servizi sanitari di igiene pubblica e compiti connessi all'istruzione secondaria, soprattutto manutenzione degli edifici scolastici. Inoltre, in aggiunta ad esse, lo Stato assegna alle province (art. 20) specifici compiti di programmazione e di coordinamento dell'assetto economico, territoriale (urbanistico) e ambientale, da realizzarsi sulla base di attività di concertazione con gli enti territoriali di dimensioni inferiori.

Tra le funzioni sopraelencate sono incluse anche quelle dette *fondamentali* ex art. 117 della Costituzione. Sono funzioni sia amministrative sia di erogazione di servizi pubblici locali (economici e sociali) “ad esercizio necessario”, ossia funzioni che lo Stato ritiene necessario attribuire specificamente a ciascun ente locale in nome della loro autonomia di governo del territorio e della comunità di riferimento.

Si distinguono dalle precedenti le funzioni *conferite* (trasferite, delegate o attribuite, sia con legge statale sia con legge regionale), “sottratte” ai comuni (a cui spetta l'ordinaria attribuzione) per assicurarne l'esercizio unitario ad un livello di governo superiore, ritenuto più “adeguato” per dimensione o altro².

Il D.lgs. n. 112/98, in particolare, seguendo la struttura della Legge 59/97, individua una serie di funzioni amministrative da delegare a regioni e enti locali, le accorpa per macro aree e stabilisce modalità e tempi del trasferimento di risorse economiche (annuali e una tantum) e umane per garantirne il corretto svolgimento. Inoltre, in coerenza con quanto in precedenza disposto dalla Legge 142 del 1990, mantiene in capo alle province compiti di programmazione, promozione e coordinamento dello sviluppo locale, da attuare tramite azioni concertate e coordinate con la regione e le altre autonomie locali.

² Si tratta delle funzioni normate con i decreti attuativi della Legge n. 59/1997, come quelle in materia di agricoltura e pesca (D.lgs. n. 143/1997), di trasporto pubblico locale (D.lgs. n. 422/1997), di mercato del lavoro (D.lgs. n. 469/1997) e quelle elencate e accorpate per settori omogenei nel D.lgs. n. 112/1998.

Tabella 1 - Le funzioni proprie dell'ente provincia

Tipologia	Funzioni	Riferimento legislativo
Proprie	<p>1. Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori:</p> <ul style="list-style-type: none"> - difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità; - tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; - valorizzazione dei beni culturali; - viabilità e trasporti; - protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali; - caccia e pesca nelle acque interne; - organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; - servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; - compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; - raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali. <p>2. La provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi da essa proposti promuove e coordina attività, nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo</p> <p>3. La gestione di tali attività ed opere avviene attraverso le forme previste dal presente testo unico per la gestione dei servizi pubblici locali.</p>	<p>D.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000, articolo 19</p> <p>Costituzione Titolo V, art. 118, c. 2</p>
	<p>La provincia esercita compiti di programmazione. In particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della regione; b. concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale; c. formula e adotta con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuove il coordinamento dell'attività programmatica dei comuni. <p>Inoltre predisporre ed adotta il piano territoriale di coordinamento nel rispetto delle competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali. In esso vengono determinati gli indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare,:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; b. la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione; c. le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque; d. le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali. 	<p>D.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000, articolo 20</p> <p>Costituzione Titolo V, art. 117, c. 2, lett. p)</p>

Fonte: nostre elaborazioni

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

La prima parte del lavoro del questionario di rilevazione, quindi, è stata incentrata sulle principali funzioni svolte dalle province del campione (alla luce sia dei compiti che dello spazio di azione riconosciuti dalla Regione) e sulle risorse finanziarie, autonome e derivate, rese disponibili per rendere effettivo l'esercizio delle funzioni attribuite, nonché sulla struttura organizzativa di cui l'ente si è dotato.

Il focus non è però su come struttura, funzioni, risorse e programmi si manifestano attualmente ma come si sono modificati nel corso dell'ultimo decennio in conseguenza del modificarsi della legislazione nazionale. Assume rilevanza individuare non solo quali specifiche funzioni sono

state delegate dalla Regione e come ciò sia avvenuto ma anche quale sia stato il momento di maggiore cambiamento istituzionale per le funzioni della provincia, quali funzioni si sono aggiunte dopo tale cambiamento, quale autonomia decisionale ne è derivata, quale impatto ciò ha avuto sulle entrate e sulle spese della provincia. E assume rilevanza anche confrontare le differenze tra i diversi periodi di programmazione comunitaria che si sono susseguiti.

Affinché la provincia possa svolgere proficuamente i compiti conferiti occorre infatti che sia anche dotata di risorse adeguate sia finanziarie che umane.

In relazione alle risorse finanziarie si è proceduto a raccogliere in modalità desk dal sito del Ministero degli interni (<http://finanzalocale.interno.it>), i dati di bilancio di ciascuna provincia del campione relativi ai rendiconti consuntivi del periodo 2000-2011 e ai rendiconti preventivi per il 2012 (come da tabella 4 che segue) al fine di trarre indicazioni sulle correlazioni tra fabbisogni di spesa conseguenti alle funzioni delegate e risorse finanziarie disponibili in un arco di tempo almeno decennale e analizzare se e come le province sono state messe nelle condizioni di svolgere i nuovi e maggiori compiti assegnati. Gli stessi dati sono stati poi raccolti per l'intero sistema italiano delle province sia utilizzando la banca dati Istat Pubblica Amministrazione.Stat (<http://dati.statistiche-pa.it/>) sia richiedendo alla Direzione Centrale della Finanza Locale del Ministero degli Interni l'estrazione ad hoc di dati dal database dei Certificati Consuntivi.

Inoltre, alla luce delle prescrizioni del patto di stabilità (che dal 2006 prevede l'obbligo congiunto di limitare l'incremento della spesa in conto capitale e ridurre la spesa corrente) e dei continui e sempre più drastici tagli dei trasferimenti dallo Stato e dalla Regione e in considerazione della recente crisi economica, è stata dedicata particolare attenzione agli anni dal 2008 ad oggi per esaminare il ruolo che le province sono riuscite a svolgere nel sostenere l'economia locale e mantenere i servizi alla persona e alla collettività.

L'arco temporale considerato (2000-2012) e il raffronto con il dato nazionale consente di ridimensionare i picchi dovuti a contingenze specifiche in singoli anni e ad identificare per ciascuna voce dei trend che rendono possibile paragoni tra le sei province oggetto di analisi e tra esse e il totale delle amministrazioni provinciali.

I dati di bilancio così raccolti e sistematizzati sono stati oggetto di discussione con dirigenti e funzionari provinciali nel corso del primo dei tre focus group realizzati in loco e sono serviti per stimolare il confronto sulla tenuta nel tempo della qualità e quantità dei compiti svolti, nonché della capacità di attuare politiche e supportare il raggiungimento di obiettivi di sviluppo del territorio di riferimento.

La raccolta e l'elaborazione dei dati di bilancio consente inoltre di elaborare una batteria di indicatori finanziari ed economici espressi in valori percentuali che fornisce dati utili per operare un confronto tra le sei province tra loro e con il totale delle amministrazioni provinciali nazionali. Per minimizzare i picchi dovuti ad eventi sporadici è stato ritenuto opportuno utilizzare per i confronti la media degli indicatori risultanti per le annualità 2003-2005 e 2007-2010.

Indicatori e metodo di calcolo sono indicati nella tabella sottostante.

Tabella 2 – Indicatori finanziari ed economici

Indice	Modalità di calcolo
Autonomia finanziaria	[Entrate tributarie (Tit. I) + Entrate extratributarie (Tit. III)] / Entrate correnti (Tit.I+II+III)
Autonomia tributaria (o impositiva)	Entrate tributarie (Tit. I) / entrate correnti (Tit.I+II+III)
Dipendenza finanziaria	Entrate da contributi e trasferimenti (Tit. II) / entrate correnti (Tit.I+II+III)
Dipendenza erariale	Entrate da trasferimenti dello Stato (Tit. II, cat. 1) / entrate correnti (Tit.I+II+III)
Incidenza dei trasferimenti correnti dalla Regione sul tot. entrate correnti	Entrate da trasferimenti della Regione (Tit. II, cat. 2 e 3) / entrate correnti (Tit.I+II+III)
Incidenza delle spese correnti sul totale delle spese	Spese correnti (Tit. I) / spese (Tit. I+II+III)
Incidenza delle spese in conto capitale sul totale delle spese	Spese in conto capitale (Tit. II) / Spese (Tit. I+II+III)
Spesa in conto capitale sulla spesa corrente	Spese in conto capitale (Tit. II) / Spese correnti (Tit. I)
Peso relativo delle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo sul totale spesa corrente	Spesa (Tit. I, funzione 1) / Spese correnti (Tit. I)
Peso relativo delle funzioni nel campo dello sviluppo economico sul totale generale delle spese	[Spesa corrente (Tit. I, funzione 9) + Spesa in conto capitale (Tit. I, funzione 9)] / Totale generale delle spese
Grado di finanziamento della spesa corrente mediante entrate proprie	[Entrate tributarie (Tit. I) + Entrate extratributarie (Tit. III)] / Spese correnti (Tit.I)

Fonte: Elaborazioni Inea su dati del Ministero degli Interni e dell'Istat

In relazione alle risorse umane, poi, l'indagine prende in considerazione l'organizzazione interna della provincia, nonché le agenzie o società partecipate/controllate specificamente preposte a svolgere compiti di competenza della provincia.

Viene esaminata la struttura organizzativa e la ripartizione delle competenze per dipartimenti/aree tematiche, le eventuali carenze di personale e/o di specifici profili professionali e come esse vengano affrontate e risolte, l'esistenza o meno di luoghi o momenti specifici dedicati al coordinamento degli interventi per lo sviluppo economico e sociale (strutture apicali, comitati ad hoc, riunioni periodiche/saltuarie, contatti informali).

Infine, l'attenzione si sposta sull'esame dettagliato della programmazione provinciale su un arco di tempo decennale al fine di ricostruire tempi e modi di utilizzazione di risorse finanziarie nazionali o europee in aggiunta ai fondi ordinari del proprio bilancio (come da tabella 6 che segue). Non ci si limita però ad analizzare solo i programmi per l'agricoltura e ci si concentra anche su quelli per i servizi sociali, le piccole e medie imprese, il turismo, l'artigianato, la formazione degli operatori, purché tali interventi ricadano nelle aree rurali.

Gli argomenti di cui sopra sono stati discussi con dirigenti e funzionari in ciascuna provincia nel corso del primo focus group finalizzato a far emergere e confrontare informazioni, esperienze e punti di vista sugli argomenti indicati nella prima parte del questionario.

Relazioni tra provincia e attori locali

Anche le relazioni della provincia con gli attori locali pubblici e privati sono state indagate nel corso di uno specifico focus group a cui sono state invitate a partecipare soprattutto le rappresentanze del mondo economico locale.

Anche in questo focus group, come in quello precedentemente illustrato, è stata esaminata l'evoluzione delle relazioni con la Provincia dal 2000. In particolare, con i rappresentanti degli enti locali è stato approfondito il tema del Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) e il tema della ripartizione (dove pertinente) dei compiti in materia di agricoltura e sviluppo rurale o in altre materie, nonché eventuali progetti di collaborazione con le province.

Gli enti pubblico-privati costituiti in forma di partenariato (GAL, Agenzia di sviluppo, parchi, ecc.) sono invece stati chiamati a rispondere soprattutto a domande concernenti i progetti realizzati con il supporto o in collaborazione con le Province, il ruolo svolto e il grado di autonomia, le eventuali difficoltà riscontrate e le soluzioni adottate.

In merito alle organizzazioni di categoria, inoltre, si è cercato di indagare su quali interventi fossero consultate più di frequente, se le consultazioni avvenissero periodicamente o se fossero invece legate solo a problemi contingenti, su quale contributo esse apportassero alla definizione delle attività della Provincia, nonché, ancora una volta, su eventuali difficoltà riscontrate e soluzioni adottate.

Attenzione è stata prestata anche a rilevare se ci fossero soggetti privati con cui la provincia avesse avuto rapporti di collaborazione e quali progetti fossero stati finanziati e/o portati avanti.

L'intervento della provincia in uno specifico settore o in specifici progetti

Al fine di esaminare la funzione delle province nel coordinamento dei soggetti locali e degli strumenti di policy utilizzati è stato infine approfondito il ruolo svolto e gli effetti generati da uno o più interventi realizzati dalla Provincia in uno specifico tema/settore di intervento, intendendo con ciò una delle seguenti alternative:

- una importante filiera agro-alimentare locale,
- un distretto industriale o agro-industriale,
- un settore locale con forti legami con la ruralità (es. turismo, artigianato),
- una azione particolarmente innovativa nel contesto rurale.

In ciascuna Provincia sono state quindi individuate filiere e/o aree di intervento:

- a. che avessero una certa rilevanza nell'economia provinciale;
- b. in cui la Provincia avesse svolto un ruolo non solo di erogatore di policy ma anche di mediazione e coordinamento, di messa a sistema delle potenzialità locali e di sintesi delle diverse esigenze, di ricerca e utilizzo di risorse economiche rese disponibili da diverse fonti.

Le filiere/aree di intervento esaminate nel corso delle visite di studio realizzate sono le seguenti:

1. Belluno: a) l'intervento in materia di politiche attive del lavoro e la creazione della rete provinciale di inclusione socio-lavorativa delle fasce deboli della popolazione; b) la valorizzazione delle risorse artistiche, culturali e gastronomiche e la promozione turistica della montagna bellunese lungo il tracciato del "Cammino delle Dolomiti";
2. Benevento: l'attuazione della delega a gestire le misure a regia regionale con privati e Comuni quali destinatari finali a valere sul POR Campania Agricoltura 2000-2006;
3. Cosenza: il progetto di sviluppo turistico ed economico progetto "Di.Ma. (Discovering Magna Grecia)", realizzato nell'ambito del programma Interreg III B Archimed e basato sulla conoscenza, tutela e valorizzazione delle risorse naturali, storiche, archeologiche e artistiche che testimoniano l'identità derivante dalla diffusione della cultura classica e greco-bizantina.
4. Grosseto: la filiera lattiero-casearia ovina per la produzione di pecorino toscano;
5. Lecce: i due patti territoriali della Provincia di Lecce, uno manifatturiero incentrato sui tre settori centrali per il Salento – tessile, abbigliamento e calzaturiero – e uno per l'agricoltura e il turismo rurale;
6. Parma: il distretto del pomodoro da industria sviluppato sull'asse Parma-Piacenza-Cremona ma con ramificazioni nell'intera Pianura Padana e di recente riconosciuto anche come organizzazione interprofessionale interregionale.

Tabella 3 – Progetti e iniziative esaminati

Provincia	Progetti e iniziative nel campo dello sviluppo locale	Progetti e iniziative nel campo dello sviluppo rurale
Belluno	X	X
Benevento		X
Cosenza	X	
Grosseto		X
Lecce	X	X
Parma		X

Per l'approfondimento delle filiere/aree di intervento è stata predisposta una specifica sezione del questionario di rilevazione delle informazioni (parte III). Ai relativi focus group sono stati chiamati a partecipare, accanto alla Provincia, gli attori locali che ne sono stati protagonisti per sviluppare le informazioni precedentemente raccolte in modalità desk e analizzare a fondo i seguenti punti:

- a. il contesto sociale, economico e istituzionale prima dell'intervento della Provincia (esistenza di una tradizione associativa o meno, rapporti tra e con le organizzazioni collettive, precedenti esperienze di cooperazione/concertazione, politiche ed azioni pubbliche a favore del settore);
- b. il contesto in cui si è realizzato l'intervento della Provincia (evoluzione dal 2000 in poi, punti di forza e punti di debolezza);

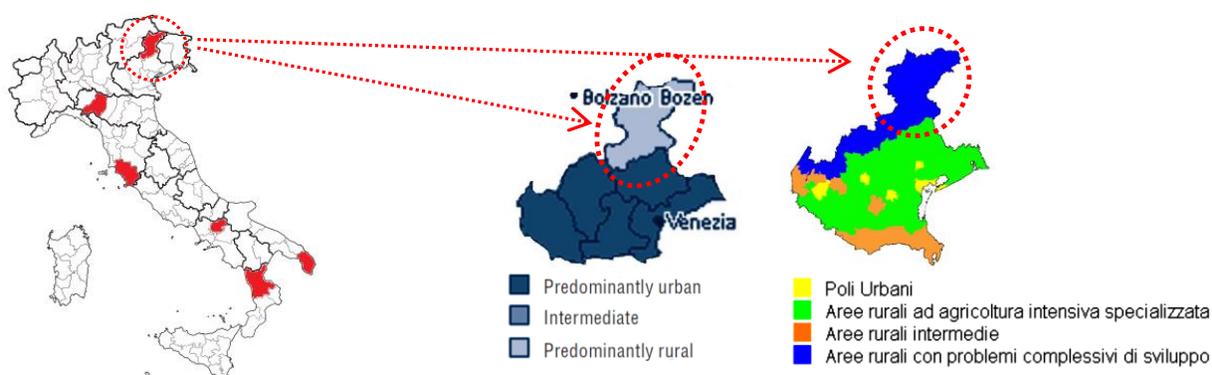
- c. l'intervento della Provincia (obiettivi, ruolo specifico della Provincia, risorse umane e finanziarie rese disponibili, strumenti utilizzati);
- d. strutturazione ed evoluzione del partenariato (iniziativa nella promozione e preparazione dell'intervento, costituzione del partenariato, leadership nell'impostazione e nella realizzazione dell'intervento, relazioni tra soggetti promotori e gestori e soggetti partecipanti al partenariato, eventuali problematiche riscontrate nelle diverse fasi e soluzioni adottate);
- e. risultati dell'intervento sul territorio (progressi rilevabili nella struttura economica locale rispetto alla situazione precedente, beni collettivi creati e/o miglioramento della cooperazione e governance locale, soggetti che hanno beneficiato dei risultati dell'intervento).

1. PROVINCIA DI BELLUNO

1.1. BREVE INQUADRAMENTO DEL TERRITORIO

Belluno, con i suoi 3.678 kmq, è la più estesa delle province venete ed è caratterizzata da un territorio scarsamente antropizzato e interamente montano, dominato nella parte alta dalle Dolomiti (dal maggio 2010 patrimonio Unesco) e classificato come prevalentemente rurale dall'OCSE e con problemi complessivi di sviluppo dal Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale per il periodo 2007-2013.

Figura 1.1 – Classificazione OCSE (centro) e Piano Sviluppo Rurale Nazionale 2007-2013 (destra) del territorio della Provincia di Belluno



Fonte: Nostre elaborazioni su mappe OCSE e PSN

Comprende 69 comuni (68 dei quali totalmente montani) e una popolazione di 210mila abitanti, con una densità abitativa di gran lunga inferiore a quella regionale e nazionale. Pur rappresentando il 20% del territorio regionale, la Provincia di Belluno ospita solo il 4% della popolazione veneta, con una densità abitativa di 57 abitanti per kmq (poco più di un quinto di quella regionale 264 ab/kmq e quasi un terzo di quella nazionale 197 ab/kmq), e manifesta un rilevante processo di invecchiamento che risulta in indici di vecchiaia (185,71) e di dipendenza strutturale³ (56,65) più sfavorevoli rispetto ai corrispettivi regionali (144,50 e 53,47) e nazionali (148,75 e 53,49), ad indicare una situazione di maggiore squilibrio generazionale.

Diversa è la situazione dal punto di vista occupazionale. La popolazione tra i 15 e i 64 anni di età inferiore di un solo punto percentuale di quella regionale e nazionale, ma il tasso di attività (70) e il tasso di occupazione (67) nelle stesse classi di età sono superiori di due punti rispetto a quelli regionali (68 e 65) e, rispettivamente, di ben otto e dieci punti rispetto a quelli nazionali (62 e 57). Il tasso di disoccupazione, invece, è in linea con quello regionale, ma di tre punti maggiore di quello nazionale.

³ L'indice di dipendenza strutturale misura il carico demografico sulla popolazione in età attiva; è calcolato dall'Istat rapportando la popolazione residente in età non attiva (0-14 anni e 65 anni e oltre) alla popolazione in età lavorativa (15-64 anni).

Gli occupati rappresentano il 44% della popolazione provinciale, contro il 39% registrato a livello nazionale. L'occupazione afferisce al settore agricolo solo per l'1,15% (più di un terzo in meno rispetto al dato regionale e nazionale), mentre si concentra quasi in pari misura nell'industria (49,11%) e nelle altre attività (49,74%). I valori relativi all'occupazione nelle altre attività si attestano molto al di sotto di quelli regionali (59,73%) e nazionali (67,83%), e, riguardo all'industria, la percentuale provinciale è di gran lunga maggiore di quella regionale e nazionale (rispettivamente, di 12 punti e di 20 punti). Infatti, l'economia bellunese, storicamente basata su legname, agricoltura di montagna (alpeggio, pastorizia, produzione di derivati del latte) e artigianato, negli anni settanta ha avuto una radicale sterzata verso l'industrializzazione, quando si è sviluppata soprattutto l'occhialeria (oggi uno dei maggiori distretti industriali del nord-est) e la metalmeccanica⁴.

Tabella 1.1 – Caratteristiche territoriali e socio-economiche

	Provincia di Belluno	Regione Veneto	Italia
Superficie (kmq 2011)	3.678,02	18.398,85	301.336,00
Numero di Comuni (v.a. al 31/12/2011)	69	581	8.094
Popolazione anagrafica (v.a. al 09/10/2011)	210.001	4.857.210	59.433.744
Densità abitativa (ab/kmq al 09/10/2011)	57,10	264,00	197,23
Indice di vecchiaia (indicatore, 31/12/2009)	185,71	144,50	148,75
Indice di dipendenza strutturale (indicatore, 09/10/2011)	55	52	52
Popolazione 15-64 anni (% al 2011)*	63,84	65,16	65,15
Occupati, di cui	93.394	2.134.108	22.967.243
– agricoltura	1,15	3,27	3,70
– industria	49,11	37,00	28,47
– altre attività	49,74	59,73	67,83
Tasso di attività 15-64 anni (indicatore Istat, 2011)	70,12	68,36	62,25
Tasso di occupazione totale 15-64 anni (indicatore Istat, 2011)	66,87	64,90	56,94
Tasso di disoccupazione totale 15-64 anni (indicatore Istat, 2011)	4,56	4,98	8,41

* Nostre elaborazioni

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

In provincia di Belluno risultano registrate al dicembre 2011 oltre 16.612 imprese, numero inferiore rispetto all'anno precedente (16.744) ma superiore rispetto al 2009 (15.298). Le imprese in agricoltura, silvicoltura e pesca rappresentano il 12% del totale nel 2011, in riduzione dell'1% rispetto sia al 2010 che al 2009 (rispettivamente 13,35% e 13,13%).

L'agricoltura contribuisce al valore aggiunto bellunese solo per lo 0,83%, meno di metà di quanto accade a livello regionale (1,75%) e nazionale (1,91%). La produzione totale agricola provinciale ai prezzi base ammonta per il 2010 a 100 milioni di euro, di cui più di metà afferente ai prodotti zootecnici, un quarto ai servizi e poco più di un quinto alle coltivazioni erbacee.

⁴ Belluno fa parte del *Club dei 15*, il network delle quindici associazioni territoriali di Confindustria rappresentative delle province italiane con più alto tasso di industrializzazione nato nel 2003. I criteri sono i seguenti: alto reddito (20.000 euro per abitante), percentuale del valore aggiunto dell'industria (comprese costruzioni) superiore al 35%, occupazione industriale superiore al 40%.

L'apporto dell'industria (40%), invece, sebbene inferiore di 9 punti percentuali a quello dei servizi, risulta notevolmente superiore sia al livello regionale (33%) che nazionale (25%). L'opposto si riscontra per la quota ascrivibile ai servizi: 60% per la provincia di Belluno, 65% per la regione Veneto e 73% per l'Italia.

Il reddito disponibile pro-capite per il 2010 è pressoché uguale a quello regionale, ma maggiore rispetto a quello nazionale. Sebbene rimanga stabile rispetto all'anno precedente (rispettivamente, 18.563 e 18.600), è in calo del 12% rispetto al 2009 (21.168).

Tabella 1.2 – Caratteristiche strutturali dell'economia

	Provincia di Belluno		Regione Veneto		Italia	
Totale imprese registrate, numero (Infocamere, 31/12/2011), di cui:	16.612		505.467		6.110.074	
– Agricoltura, silvicoltura, pesca	2.001	12,05%	77.817	15,40%	837.624	13,71%
– Attività manifatturiere	2.170	13,06%	64.575	12,78%	617.768	10,11%
– Costruzioni	2.885	17,37%	78.194	15,47%	906.496	14,84%
– Commercio all'ingrosso e al dettaglio	3.820	23,00%	112.306	22,22%	1.550.863	25,38%
– Attività dei servizi alloggio e ristorazione	2.041	12,29%	32.413	6,41%	392.337	6,42%
Valore aggiunto totale, Meuro (Infocamere, 31/12/2011), di cui	5.849		131.814		1.395.219	
– Agricoltura	48	0,83%	2.312	1,75%	26.698	1,91%
– Totale industria	2.351	40,20%	43.615	33,09%	347.094	24,88%
– Servizi	3.449	58,97%	85.887	65,16%	1.021.426	73,21%
Reddito disp. totale, Meuro (elab. Ist. Tagliacarne, 2010)	3.966		92.164		1.029.943	
Reddito disp. procapite, euro (elab. Ist. Tagliacarne, 2010)	18.562,61		18.712,90		17.028,53	
Produzione totale agricola ai prezzi base, migliaia di euro (2010), di cui:	100.364		4.726.437		45.942.616	
– Coltivazioni erbacee	16.483	16,42%	1.522.153	32,21%	14.687.486	31,97%
– Coltivazioni legnose	1.199	1,19%	759.937	16,08%	10.439.470	22,72%
– Prodotti zootecnici	54.030	53,83%	1.902.295	40,25%	14.889.559	32,41%
– Prodotti forestali	7.927	7,90%	15.479	0,33%	476.690	1,04%
– Servizi annessi	20.725	20,65%	526.572	11,14%	5.449.412	11,86%

Fonte: Nostra elaborazione su dati Atlante della competitività delle province e delle regioni, Istituto Tagliacarne – Unioncamere.

Nel periodo 2000-2011 il valore aggiunto provinciale aumenta dieci punti meno di quanto registrato in Veneto e in Italia (+22% contro +32%), ma a differenza di quanto accade a livello regionale e nazionale, dove il settore dei servizi cresce in misura molto maggiore dell'industria (+37% e +25% in Veneto, +39% e +18% in Italia) e il peso dell'agricoltura si riduce (-13% e -6%), sono l'industria e l'agricoltura ad aumentare di più in percentuale (rispettivamente del 37% e del 35%). Negli anni a cavallo della crisi, in particolare, il valore aggiunto provinciale ascrivibile all'industria diminuisce a tassi inferiori a quelli regionali e nazionali (rispettivamente -4%, -6% e -7%) e quello agricolo tiene più di quello regionale (+6% vs +2%) e si pone in controtendenza rispetto all'Italia (-2%).

Tabella 1.3 – Valore aggiunto totale ai prezzi base per categoria (prezzi correnti, euro)

	Agricoltura, silvicoltura e pesca (a)	(a/d)	Industria (b)	(b/d)	Servizi (c)	(c/d)	Totale (d)	
Provincia di Belluno	2000	52	1,09%	1.745	36,65%	2.965	62,26%	4.762
	2008	67	1,16%	2.465	42,42%	3.278	56,42%	5.810
	2011	71	1,22%	2.355	40,42%	3.400	58,36%	5.826
	Δ 2008/2000	29%		41%		11%		22%
	Δ 2011/2000	37%		35%		15%		22%
	Δ 2011/2008	6%		-4%		4%		0,3%
Regione Veneto	2000	2.863	2,82%	34.979	34,43%	63.755	62,75%	101.597
	2008	2.437	1,83%	46.674	35,04%	84.102	63,13%	133.213
	2011	2.478	1,85%	43.823	32,73%	87.596	65,42%	133.897
	Δ 2008/2000	-15%		33%		32%		31%
	Δ 2011/2000	-13%		25%		37%		32%
	Δ 2011/2008	2%		-6%		4%		1%
Italia	2000	30.036	2,80%	297.109	27,74%	743.745	69,45%	1.070.891
	2008	28.851	2,04%	378.722	26,72%	1.009.927	71,25%	1.417.500
	2011	28.150	1,99%	351.495	24,84%	1.035.563	73,17%	1.415.207
	Δ 2008/2000	-4%		27%		36%		32%
	Δ 2011/2000	-6%		18%		39%		32%
	Δ 2011/2008	-2%		-7%		3%		-0,2%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Unioncamere e Istituto Tagliacarne

Nella Provincia di Belluno, il settore primario presenta le caratteristiche tipiche dell'agricoltura di montagna: solo il 13% dei 368mila ettari del territorio bellunese è utilizzato per fini agricoli, con una netta prevalenza della conduzione diretta (intorno al 95%) e dell'utilizzazione delle superfici a prati e pascoli (90%).

Nel decennio 2000-2010, l'agricoltura ha vissuto una ristrutturazione più accentuata di quella regionale e nazionale, con una forte riduzione del numero di aziende (-63%, il doppio di quanto rilevato in Veneto e in Italia), della superficie totale (-40% contro il -14% regionale e il -9% nazionale) e della superficie agricola (-11% contro il -5% regionale e il -4,5% nazionale).

Molto rilevanti per l'economia bellunese sono le produzioni zootecniche (oltre metà della produzione agricola provinciale) e, in particolare, il settore lattiero-caseario.

Il numero di aziende con allevamenti bovini si è ridotto tra gli ultimi due censimenti (-37%), come pure il numero dei capi bovini allevati (il numero totale scende dell'11% e quello delle vacche da latte del 15%).

Oltre metà delle aziende che producono latte sono localizzate nel sud della provincia, soprattutto nel feltrino (dove si concentra la metà dei capi bovini da latte) e nella Val Belluna, e la maggior parte del latte prodotto in provincia di Belluno viene utilizzato per produrre formaggi DOP (il Piave, che ha ottenuto il riconoscimento nel 2010 e che ha un buon posizionamento nei mercati nazionali e internazionali).

Tabella 1.4 – Caratteristiche strutturali del settore primario

	Provincia di Belluno			Regione Veneto			Italia		
	2000	2010	Δ 2010/00	2000	2010	Δ 2010/00	2000	2010	Δ 2010/00
Numero aziende agricole, di cui	6.476	2.381	-63,23%	176.686	119.384	-32,43%	2.396.274	1.620.884	-32,36%
– con allevamenti bovini	1.137	717	-36,94%	21.575	12.896	-40,23%	171.994	124.210	-27,78%
di cui con vacche da latte	807	444	-44,98%	10.605	5.155	-51,39%	79.893	50.337	-36,99%
Numero di capi bovini	20.606	18.293	-11,22%	931.337	756.198	-18,81%	6.049.252	5.592.700	-7,55%
– di cui, vacche da latte	9.034	7.686	-14,92%	195.417	151.863	-22,29%	1.771.889	1.599.442	-9,73%
Superficie agricola totale (ettari)	176.004	105.255	-40,20%	1.167.730	1.008.179	-13,66%	18.766.895	17.081.099	-8,98%
Superficie agricola utilizzata (SAU) (ettari)	52.777	46.942	-11,06%	850.979	811.440	-4,65%	13.181.859	12.856.048	-2,47%
– SAU a prati permanenti e pascoli	47.350	42.173	-10,93%	160.950	130.537	-18,90%	3.414.592	3.434.073	0,57%

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

La Provincia di Belluno nel 2010 ha registrato una propensione all'export quasi doppia di quella nazionale e maggiore di 7 punti di quella regionale. E anche il tasso di apertura supera di molto il livello nazionale, ma si attesta al di sotto di quello del Veneto.

Le esportazioni aumentano tra il 2000 e il 2011 (+9%), ma meno di quanto avviene per la regione (+10%) o per l'Italia nel suo complesso (+11%). A differenza del dato nazionale (importazioni +17%, esportazioni +11%), però, l'incremento delle esportazioni provinciali (+7%) e regionali (+6%) è maggiore di quello delle importazioni, a tutto vantaggio della bilancia commerciale.

Tabella 1.5 – Apertura dei mercati (Meuro, %)

	Provincia di Belluno			Regione Veneto			Italia		
	2010	2011	Δ	2010	2011	Δ	2010	2011	Δ
Importazioni	879	938	7%	38.321	40.598	6%	343.220	400.184	17%
Esportazioni	2.466	2.690	9%	45.613	50.283	10%	333.329	371.153	11%
Propensione all'export (2010)	42,17			34,60			23,89		
Tasso di apertura (2010)	57,19			63,68			48,49		

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

Belluno è una provincia orograficamente difficile e il suo territorio, pur essendo del tutto montano, è molto differenziato al suo interno: la parte bassa (la Val Belluna e il feltrino) è più sviluppata, mentre le terre alte sono composte da vallate che hanno storie del tutto diverse.

Tutte le aree, però, hanno problemi di infrastrutture, sia economiche che sociali. Prendendo in esame gli indici di infrastrutturazione⁵ elaborati dall'Istituto Tagliacarne, si evidenzia, infatti, che

⁵ Gli indici di infrastrutturazione vengono calcolati prendendo in considerazione una serie di categorie di infrastrutture economiche e sociali: rete stradale; rete ferroviaria; porti (e bacini di utenza); aeroporti (e bacini di utenza); impianti e reti energetico-ambientali; strutture e reti per la telefonia e la telematica; reti bancarie e di servizi vari; strutture culturali e ricreative; strutture per l'istruzione; strutture sanitarie. Ognuna di esse è a sua volta la sintesi di indicatori elementari sia "puntuali" che di "performance". Le variabili elementari vengono trasformate in quote sul totale nazionale e, attraverso una media ponderata, si costruiscono indicatori di assorbimento di quantità e di qualità.

per la Provincia di Belluno si registrano livelli poco maggiori della metà di quelli nazionali, a differenza della Regione Veneto nel suo complesso che risulta invece dotata di infrastrutture al di sopra della media italiana.

Nel periodo 2001-2011 si rileva, inoltre, un calo di circa 20 punti in ciascuna delle due categorie, fenomeno non presente a livello regionale, dove invece si ha un aumento dell'indice di infrastrutturazione economica che, controbilanciando il calo di quello sociale, mantiene il livello generale al di sopra di quello del 2000 e di quello base nazionale.

Tabella 1.6 – Indici di infrastrutturazione (Italia=100)

	Provincia di Belluno		Regione Veneto	
	2001	2011	2001	2011
Infrastrutture economiche*	54,55	36,60	112,49	123,78
Infrastrutture sociali**	63,27	48,42	111,39	102,37
Indice generale infrastrutture (economiche e sociali)	57,17	40,15	112,16	117,36

**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 Tagliacarne – Unioncamere

1.2. LE FUNZIONI

Funzioni conferite dalla Regione

Nella Regione Veneto, il riordino più significativo delle funzioni delegate è derivato dal Decreto legislativo n. 112 del 1998, attuato con la Legge regionale n. 11 dell'aprile 2001 e successive modifiche e integrazioni, con cui vengono affidate alle province una serie di funzioni riunite in quattro macro aree:

1. *Sviluppo economico e attività produttive* (artigianato, industria, turismo, energia, miniere e risorse geotermiche);
2. *Territorio, ambiente e infrastrutture* (urbanistica, beni ambientali, protezione e tutela della natura e dell'ambiente, risorse idriche e difesa del suolo, lavori pubblici, viabilità, trasporti, protezione civile);
3. *Servizi alla persona e alla comunità* (servizi sociali e integrazione socio-sanitaria, formazione professionale, istruzione scolastica);
4. *Polizia amministrativa.*

Usando la matrice di correlazione si individua poi un sistema dei pesi proporzionali. Viene poi determinato l'indice di dotazione infrastrutturale complessivo provinciale attraverso una media aritmetica ponderata dei due indicatori con pesi inversamente proporzionali ad una loro misura di variabilità. Per maggiori dettagli si rimanda a quanto contenuto nelle note metodologiche dei seguenti lavori dell'Istituto Tagliacarne: "La dotazione delle infrastrutture per lo sviluppo delle imprese nelle 103 province", 1998; "La dotazione di infrastrutture nelle province italiane 1997-2000", 2001; "Le infrastrutture nelle province italiane tra l'inizio e la fine degli anni '90: un confronto temporale Unioncamere", 2002. I lavori sono consultabili on-line nel focus ricerche tematiche del sito www.tagliacarne.it.

Oltre alle funzioni di programmazione per le materie e competenze proprie, attribuite o delegate e alle funzioni gestionali per le materie che interessano zone intercomunali o l'intero territorio provinciale, la Legge 11 riconosce alla Provincia di Belluno, data la sua posizione geografica di confine, ulteriori funzioni amministrative concernenti le convenzioni comunitarie per le zone transfrontaliere.

Precedentemente, tra il 1998 ed il 2001, la Regione aveva già provveduto a riordinare il settore primario (agricoltura e pesca, foreste, agriturismo, caccia, sviluppo rurale e alimentazione), il settore del trasporto pubblico locale, del mercato del lavoro (politiche attive dellavoro, formazione e servizi all'impiego) e del commercio. E, dal 2002 in poi, ha delegato funzioni riguardanti l'informazione e l'accoglienza turistica, e affinato la delega per le politiche attive del lavoro (con il passaggio alle province della gestione degli ex uffici di collocamento, ora Centri provinciali per l'impiego) e la difesa del suolo⁶. Nel tempo sono state, infine, affidate alle province ulteriori funzioni riguardanti l'istruzione (in particolare, il trasporto delle persone disabili).

Tabella 1.7 – Funzioni conferite alle Province dalla Regione Veneto

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

Fonte: Nostre elaborazioni.

⁶ A seguito dell'approvazione della Legge regionale n. 11/01.

Nel 2011, la Provincia di Belluno ha avuto delega regionale per la gestione dei canoni idrici per l'utilizzo di sorgenti e altre fonti di approvvigionamento su territorio demaniale e ha sviluppato particolari attività quali la valorizzazione dei beni culturali e la promozione turistica.

Riguardo la promozione turistica, la riorganizzazione regionale in materia ha sancito il passaggio alla Provincia di Belluno delle funzioni prima svolte da due Aziende di promozione turistica regionali. La Provincia le ha esercitate prima direttamente, poi attraverso una società a responsabilità limitata sciolta nel 2011 a causa della forte riduzione dei trasferimenti regionali, e poi di nuovo direttamente.

In generale, però, alle province venete sono riservate soprattutto attività regolative e di controllo e monitoraggio, più che di pianificazione e programmazione e di regolazione, come evidenziato nella tabella a seguire. E di rado vengono assegnati loro compiti inerenti la concessione di incentivi finanziari agli operatori di settore (pubblici o privati) o la realizzazione (diretta o tramite società/agenzie partecipate) di servizi.

Per lo svolgimento delle funzioni, proprie e conferite, la Provincia di Belluno dispone di una struttura amministrativa gestita da una Direzione generale, a cui si affianca la Segreteria generale (attualmente i due ruoli sono in capo ad una sola persona) e organizzata in sei settori articolati in uffici:

- 1) *Settore Tecnico*, che gestisce i lavori pubblici (riferiti a viabilità, fabbricati ed edilizia scolastica, mobilità e trasporti, impianti a fune), la difesa del suolo e la protezione civile;
- 2) *Settore Sviluppo economico, sociale e culturale*, che si occupa di economia e politiche comunitarie, sviluppo agricolo, istruzione, welfare e politiche giovanili, turismo e sport, cultura e politiche del lavoro e gestisce i quattro Centri per l'impiego provinciali (Agordo, Belluno, Feltre, Pieve di Cadore)
- 3) *Settore Ambiente e territorio*, che si interessa di pianificazione, ecologia, geologia e di gestione delle risorse ambientali (rifiuti, scarichi di acque reflue, fanghi da depurazione ed effluenti zootecnici, bonifiche, aria, cave e miniere, valutazione di impatto ambientale e autorità di bacino per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani);
- 4) *Settore Tutela e Gestione della Fauna e delle Risorse Idriche*, che gestisce caccia, pesca e risorse idriche;
- 5) *Settore Patrimonio*, che si occupa della gestione tecnico-amministrativa del patrimonio e del demanio provinciale e di pianificazione e gestione energetica provinciale;
- 6) *Settore Risorse Umane ed Economiche*, che è dedicato alla programmazione finanziaria, di bilancio e di risorse umane e in cui sono incardinati il Provveditorato e l'Economato.

I dirigenti di settore realizzano le attività di competenza in forte coordinamento attraverso incontri di confronto⁷, presieduti dal Segretario/Direttore generale, in cui si discute dall'ordinaria amministrazione a specifiche esigenze (correlate anche a necessita/opportunità di finanziamento extra bilancio).

⁷ Tali incontri avevano frequenza settimanale, ma, con la gestione commissariale seguita alla caduta per sfiducia della Giunta Bottacin (ottobre 2011), si sono diradati.

La Provincia, inoltre, svolge parte delle sue funzioni tramite società e agenzie. Detiene quote partecipative rilevanti in società attive nel settore del trasporto pubblico locale (Dolomiti Bus Spa, 49,90%), del turismo (Dolomiti Turismo Srl, 66,67 %, in fase di liquidazione a causa della riduzione dei trasferimenti di risorse regionali) e del trattamento dei rifiuti (Dolomiti Ambiente Spa, 84,79 %, in via di cessione). Una quota meno significativa, ma non per questo meno strategica, è detenuta nelle società Ski College Veneto Srl, un istituto di formazione alberghiera (25 %), Longarone Fiere Srl (16,92 %), Integra Italia Srl (8,77 %, per la quale è in corso la procedura di fallimento), Veneto Strade Spa (7,14 %), Certottica Scarl, l'Istituto Italiano di Certificazione dei prodotti ottici (5,05 %), Società per l'Autostrada di Alemagna Spa (2,96 %) e Alta Val Comelico Srl, che si occupa di funivie, sciovie e impianti di risalita (0,0004%).

Alcune di queste società, detengono a loro volta una data percentuale di capitale sociale di altre società, come avviene per Certottica (che ha il 100% di Dolomiticert Scarl), per Dolomiti Bus (che ha il 100% di Dolomiti Tours Srl, il 41,67% di Società Autolinee Venete Scarl, l'8% di ATVO Spa e il 2,94% di CO.S.MO. Scarl) e per Veneto Strade (100% Veneto Infrastrutture Servizi Srl e 5% di Vi.Abilità Spa).

Funzioni svolte con progettualità cofinanziata

La concomitanza dell'aumento delle funzioni da adempiere e del ridursi dei contributi e trasferimenti da Stato e regioni e del ricorso all'indebitamento hanno favorito sia la razionalizzazione delle spese, sia la spinta a reperire risorse finanziarie aggiuntive con procedure competitive locali, regionali, nazionali ed europee.

A fronte della costante riduzione di risorse, infatti, la Provincia ha cercato di utilizzare la progettualità finanziata con fondi europei per realizzare le attività necessarie a portare a compimento il disegno della sua programmazione strategica.

Le progettazioni riguardano principalmente i programmi operativi dei fondi europei a gestione regionale – Fondo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE) e Fondo per lo sviluppo rurale (FEASR) – e alcuni fondi a gestione diretta (Interreg, Equal, Life-long Learning Programme, etc.). Non mancano, però, i progetti a valere su fondi nazionali e regionali resi disponibili tramite programmazione negoziata o leggi di settore.

Con le risorse così acquisite sul mercato non solo si finanziano le funzioni proprie e conferite della provincia ma si sviluppano anche funzioni nuove, oltre che quelle di scouting finanziario, di progettazione, di costruzione e gestione di partenariati tipiche delle agenzie di sviluppo.

Nella Provincia di Belluno c'è un ufficio apposito che si occupa di progettualità cofinanziata, l'Ufficio Politiche comunitarie. Esso gestisce direttamente alcuni progetti europei (soprattutto in materia di economia e di promozione turistica), supporta gli altri uffici provinciali nella progettazione e rappresenta il punto di riferimento in materia per l'intero territorio. Svolge, inoltre, anche per il resto della struttura, un costante monitoraggio dei bandi, stimolando non solo lo sviluppo di iniziative progettuali, ma anche la messa in comune di contatti e relazioni stabiliti in reti progettuali pregresse e di richieste di partenariato.

In relazione allo sviluppo rurale, la Provincia di Belluno non gestisce né è beneficiaria delle misure del Piano di sviluppo rurale (PSR) FEASR della Regione Veneto. Partecipa, però, al

partenariato dei due Gruppi di azione locale (Gal) che operano nel suo territorio (Gal 1 Alto Bellunese e Gal 2 Prealpi e Dolomiti), di cui è componente delle rispettive Assemblee dei soci.

Le iniziative del FESR sono state meno appetibili per la Provincia per una serie di motivi. Nella passata programmazione, gli interventi sono stati rivolti soprattutto alla creazione di incubatori d'impresa, ma non sono stati gestiti dalla Provincia⁸. Nell'ultima programmazione, invece, la Regione ha scelto di gestire i progetti da affidare agli enti pubblici con la modalità a regia con il fine di accelerarne l'attuazione. Inoltre, il FESR richiede una percentuale di cofinanziamento che di recente si è rivelata sempre più un impedimento insormontabile.

Diverso è stato per il programma Interreg, sempre finanziato con il FESR ma a gestione diretta UE, a cui la Provincia di Belluno ha fatto grande ricorso nelle ultime due programmazioni per attività concernenti soprattutto la promozione turistica ed enogastronomica, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, lo sport, la mobilità sostenibile, l'energia.

Un discorso a parte va fatto per il FSE. La Provincia non ne è beneficiaria, ma ha partecipato a procedure competitive regionali con progetti in partenariato che le hanno consentito di svolgere un ruolo chiave in materia di politiche attive del lavoro. Nell'ultima programmazione sono stati attivati quattro progetti che prevedevano interventi per agevolare l'incontro tra domanda e offerta attraverso l'utilizzo di strumenti informatici, per la formazione del personale dei Centri per l'impiego e per l'integrazione socio-lavorativa delle fasce deboli della popolazione provinciale. Ma tale canale finanziario si è chiuso quando, con il sopravvenire della crisi, la Regione ha preferito utilizzare il FSE come ammortizzatore sociale⁹.

La formazione, invece, rimane nelle mani della Regione che gestisce direttamente tutti i bandi FSE e le province possono accedervi come beneficiarie solo per il tramite dei centri di formazione regionali passati alle province nel 2000, ma ciò non ha riguardato la Provincia di Belluno nel territorio della quale non è presente nessuno di questi centri. Eppure, come vedremo meglio a seguire nel testo, la Provincia di Belluno è riuscita a svolgere un ruolo chiave anche nella formazione, facendosi promotrice e garante di un articolato sistema partenariale, che vede al centro gli enti di formazione privati che possono concorrere ai bandi regionali, con cui la Provincia ha co-progettato le iniziative di formazione, di inclusione sociale, riqualificazione e inserimento lavorativo in qualità di operatore dei Centri per l'impiego¹⁰.

Infine, sebbene le province venete non abbiano competenze specifiche in materia di aiuti alle piccole e medie imprese, la Provincia di Belluno ha operato a sostegno delle aziende locali sia

⁸ Ne erano beneficiari, infatti, comuni e loro consorzi, enti di diritto pubblico, associazioni tra comuni, società e consorzi pubblici e di tipo misto a prevalente partecipazione pubblica.

⁹ I due ammortizzatori disponibili sono la cassa integrazione guadagni in deroga e l'indennità di mobilità in deroga sono per il 40% circa a carico della Regione, che può utilizzare anche risorse del FSE.

¹⁰ La Provincia di Belluno ha quattro Centri per l'impiego di cui due maggiori (Belluno e Feltre) e due minori (Pieve di Cadore e Agordo). I Centri si indirizzano, da un lato, alle persone in cerca di lavoro (creando programmi personalizzati di inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro comprendenti percorsi formativi finanziati, tirocini formativi in aziende intenzionate ad assumere, etc.) e dall'altro alle aziende, ma rivolgono anche interventi specifici ad utenti svantaggiati che necessitano di un inserimento o reinserimento socio-lavorativo (persone con disabilità, ex tossicodipendenti, ex carcerati) e a fasce deboli della popolazione (over-45, donne che sono uscite dal mondo del lavoro da lungo tempo, disoccupati di lunga durata, ragazzi con difficoltà di integrazione sociale).

come soggetto attuatore del *Fondo di rotazione per le aree di confine ex Legge regionale n. 18/1994* sia collaborando con il Consorzio BIM Piave di Belluno¹¹ e la Camera di commercio.

Il Fondo di rotazione è uno strumento regionale valido per il solo territorio bellunese, e in particolare per le aree di confine con l’Austria, che ha funzionato a pieno ritmo fino al 2008, quando ha subito un arresto prima per mancanza di finanziamenti e poi per la sopravvenuta crisi. Alla Provincia è affidata la gestione della raccolta e dell’istruttoria delle istanze (soprattutto di costruzione e miglioramento di capannoni e di ammodernamento delle strutture alberghiere), mentre l’erogazione degli anticipi a fondo perduto viene effettuata da Veneto Sviluppo spa (la società regionale costituita specificamente per gestire regimi di aiuto) con la banca di appoggio dell’azienda.

La collaborazione con il Consorzio BIM e la Camera di commercio, anche se non propriamente assimilabile agli aiuti alle imprese, ha consentito alla Provincia di Belluno il sostegno all’economia territoriale. Nel biennio 2008-2009 sono stati finanziati a fondo perduto interventi in strutture alberghiere già esistenti per aumentare la qualità dell’accoglienza turistica (in particolare, interventi per migliorare le strutture alberghiere da tre stelle in sue per far aumentare la classificazione da due a tre stelle). Si è trattato, però, di un intervento una tantum, reso possibile dalle allora buone condizioni del bilancio provinciale.

1.3. LE RISORSE

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.

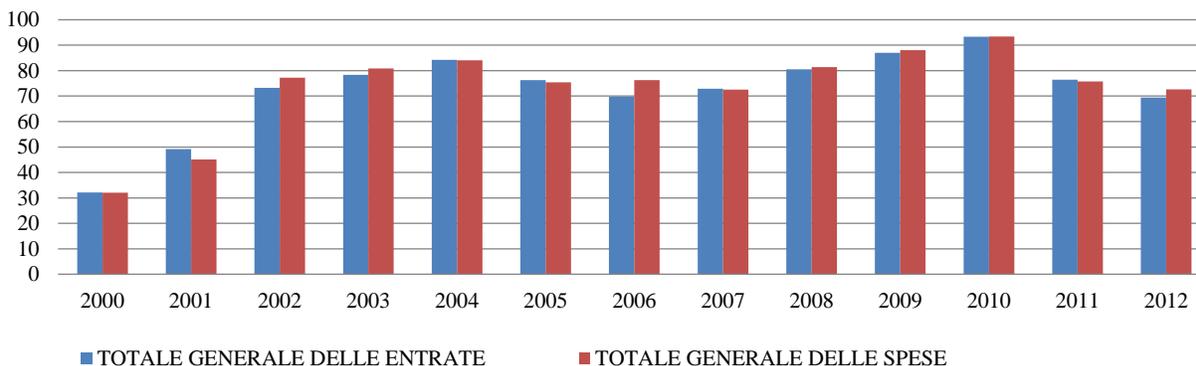
Tali risorse transitano attraverso il bilancio provinciale con due modalità: annuale e una tantum. Mentre le spese di carattere continuativo vengono coperte con risorse c.d. “a regime”, ossia con trasferimenti e contributi che si ripetono di anno in anno, le spese riconducibili a specifici interventi 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.

¹¹ Nato nel 1955, il Consorzio dei Comuni del Bacino Imbrifero Montano (BIM) del Piave appartenenti alla Provincia di Belluno, comprende oggi 67 dei 69 comuni della provincia di Belluno e gestisce e reinveste nel territorio le entrate provenienti dai sovracani idroelettrici. Il BIM raccoglie e gestisce a fini del riequilibrio sociale ed economico locale i sovracani idroelettrici rivieraschi versati dai concessionari in base alla potenza degli impianti: in cinquant’anni ha investito sul territorio un totale di 300 milioni di euro nella realizzazione di reti gpl e di gas metano, nello sviluppo di energie rinnovabili, nella diffusione della banda larga, nonché nella realizzazione di scuole, ospedali e altre infrastrutture e di iniziative culturali e sportive.

Nella Provincia di Belluno nel periodo 2000-2012, il bilancio si attesta su una media di 73 milioni di euro, con picchi in aumento per le entrate nel 2004 (dovuti soprattutto alla accensione di prestiti e all'aumento delle spese in conto capitale) e nel 2010 (dovuti soprattutto all'aumento nelle entrate extra-tributarie da proventi dai beni provinciali e dalle spese correnti).

Figura 1.2 – Andamento delle entrate (accertamenti) e delle spese (impegni) di bilancio, 2000-2012 (Meuro)

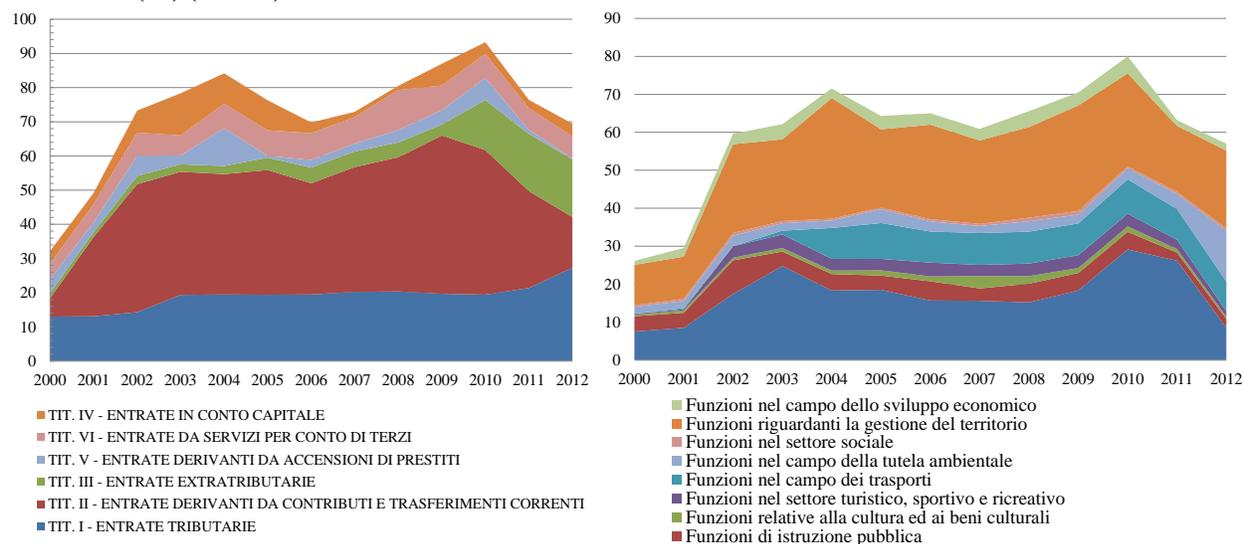


Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Per le spese, invece, i maggiori volumi sono in generale riferiti alla gestione del territorio (viabilità, programmazione territoriale e urbanistica), seguiti dalle spese generali per amministrazione, gestione e controllo e dalle spese per i trasporti pubblici locali. Seguono poi tutte le altre. Prendendo in esame ciascuna funzione nel tempo, si evidenzia che le spese per turismo e sport aumentano di dieci volte (da 228 mila euro nel 2000 a 3,3 Meuro nel 2010, per poi scendere a 2,4 nel 2011 e a 1,5 nel 2012) e le spese di amministrazione e quelle per funzioni svolte in campo economico quadruplicano. Inoltre, triplicano le spese per i trasporti pubblici e per la cultura e i beni culturali e raddoppiano quelle per la gestione del territorio (da 10 Meuro nel 2000 a 24 Meuro nel 2010, 17 nel 2011 e 20 nel 2012) e la tutela ambientale (da 1,8 Meuro nel 2000 a 2,9 Meuro nel 2010 e 4 Meuro nel 2011), che nel 2012 impenna addirittura a 13 Meuro. E, inoltre, tra gli interventi di parte corrente della Provincia sono inclusi anche i trasferimenti iniziali per acquisire le partecipazioni azionarie¹², di cui è però prevista la vendita ai fini del rientro di bilancio, eccetto che per Veneto Strade Spa.

¹² Eccetto Veneto Strade, le partecipazioni azionarie non comportano entrate e uscite di bilancio in quanto hanno comportato il solo trasferimento di capitale iniziale e eventuali disavanzi di esercizio sono coperti con i rispettivi patrimoni societari. Per Veneto Strade e Dolomiti Bus la situazione è diversa: con la prima c'è una convenzione in base a cui la Provincia fornisce le risorse necessarie per il suo funzionamento (spese di personale, spese per la manutenzione delle strade, etc.); per la seconda, invece, la Provincia riceve e trasferisce contributi regionali per i trasporti locali.

Figura 1.3 – Entrate (impegni) per titolo (sin) e spese correnti e in conto capitale (accertamenti) per tipologia di funzione (dx) (Meuro)



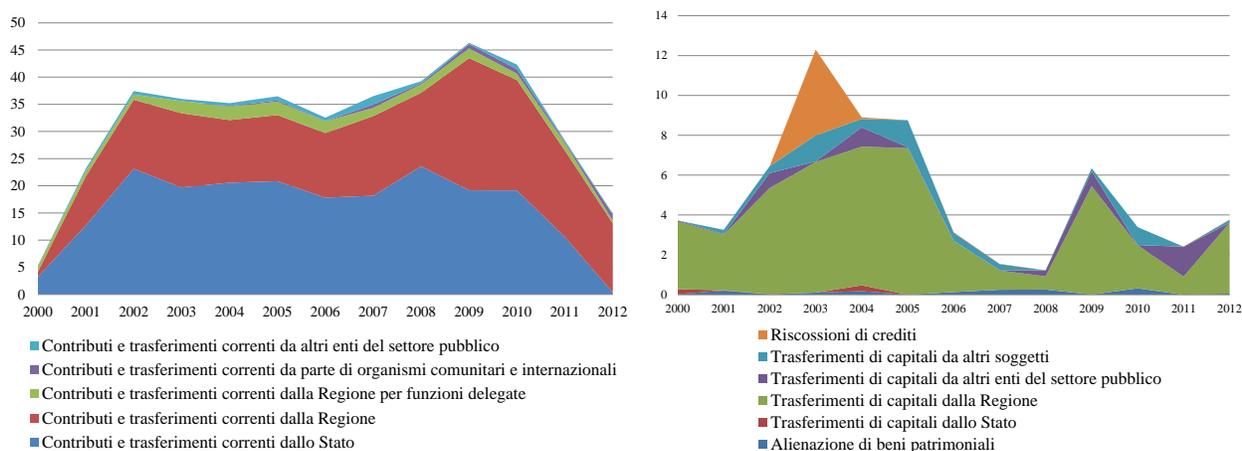
Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Dal 2010 in poi, invece, si evidenzia un crollo di entrate e spese: -18% nel 2011 e ancora un -9% nel 2012. All'ampliarsi delle competenze (e delle risorse necessarie per adempiervi) è seguito via via un calo dei contributi e trasferimenti in conto capitale da parte dello Stato e della Regione e, a partire dal biennio 2008-2009, anche di quelli correnti, con una ancor più drastica riduzione tra il 2011 e il 2012, quando la Provincia ha perso contributi trasferimenti correnti, rispetto al 2010, per 14 milioni di euro nel 2011 (-33%) e per 27 milioni di euro nel 2012 (-65%) e si è vista costretta a ridurre il proprio bilancio proporzionalmente ai tagli operati. Nel periodo 2000-2012, infatti, sono state accertate in media risorse provenienti da contributi e trasferimenti correnti dallo Stato e dalla Regione (inclusi quelli per funzioni delegate) pari, rispettivamente, a 16 milioni e 7,5 milioni, ossia il 28% e il 26% della media delle entrate correnti (56,8Meuro).

Fino al 2010 tali importi sono stati sufficienti a coprire le spese correnti e anche ad accantonare residui per fare altre spese, come la messa a norma e in sicurezza degli edifici scolastici e dei fabbricati di proprietà e la manutenzione delle strade tramite la società Veneto Strade Spa. Ma dal 2011 in poi la situazione finanziaria è diventata, però, sempre più difficile.

Tra il 2010 ed il 2012, salvo le entrate proprie (+30%), tutte le altre si sono ridotte: -65% le entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti (da 42,3 a 14,8Meuro), -10% le entrate da servizi per conto di terzi (da 7 a 6,4Meuro) e addirittura -95% le entrate derivanti da accensioni di prestiti (da 6,4 a 1,2Meuro). E, se non fosse intervenuto un trasferimento di capitali da parte della Regione di 3,5 milioni di euro, le entrate in conto capitale sarebbero crollate del 90%.

Figura 1.4 – 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

In particolare, inoltre, in relazione ai contributi e trasferimenti correnti accertati, diminuiti tra il 2010 ed il 2012 di 27 milioni di euro, sono mancati ben 18,8 milioni per i soli trasferimenti statali e di 8,3 quelli complessivi regionali (di cui soli 680mila euro per funzioni delegate). Per la parte in conto capitale, invece, i trasferimenti statali si erano già azzerati dal 2005 e quelli regionali, altalenati nel periodo considerato, subiscono un crollo del 58% dal 2010 al 2011 (da 2,2Meuro a 907mila euro) per poi aumentare di nuovo nel 2012 fino a 3,5 milioni per garantire lo svolgimento dei compiti della Provincia.

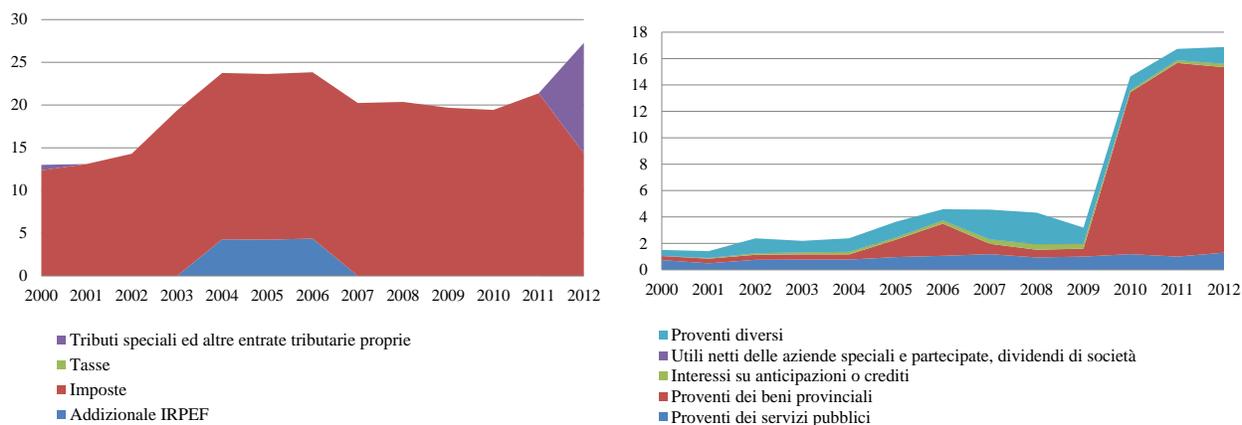
Nel bilancio per il 2012, inoltre, a fronte di una riduzione dell'11% rispetto all'anno precedente (da 66,5Meuro a 59Meuro) e del 23% delle entrate in conto corrente rispetto al 2010 (76,4Meuro), le entrate in conto capitale aumentano del 56% rispetto al 2011 (da 2,4 a 3,8Meuro), riconducibile soprattutto a ingenti trasferimenti di capitali dalla Regione, come appena evidenziato.

Considerando i volumi del 2000 e del 2012, le entrate tributarie aumentano del 110% (con un incremento delle imposte¹³ del 73% tra il 2000 ed il 2011) e quelle extra-tributarie decuplicano, passando da 1,5 a 16,9 milioni di euro soprattutto per i maggiori proventi da beni provinciali¹⁴ (da 309mila a 14Meuro) e interessi su anticipazioni e crediti (da 8mila a 253mila euro). E aumentano anche nel biennio 2010-2012, quando le prime registrano un +40% e le seconde un +15%, ma tale aumento non riesce a controbilanciare il crollo dei contributi e dei trasferimenti correnti (-65%) e le spese correnti si riducono di conseguenza dai 62 milioni di euro del 2010 ai 47 del 2012 (-27%).

¹³ Alle province è attribuito il gettito di due tributi: l'imposta provinciale di trascrizione degli autoveicoli al Pubblico Registro Automobilistico (PRA) e l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione degli autoveicoli.

¹⁴ I proventi dei beni provinciali riguardano principalmente i redditi provenienti dal patrimonio dell'ente, come ad esempio i canoni locativi, le entrate gli interessi attivi sulle giacenze di cassa, gli utili derivanti da partecipazioni azionarie possedute dalla Provincia e gli utili che derivano dal ricorso.

Figura 1.5 – Entrate (impegni) tributarie (sin) e extra-tributarie (dx) (Meuro)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Tra il 2000 ed il 2012, quindi, si registra una forte crescita delle entrate proprie (+204%), ma tale crescita è dovuta più all'incremento delle entrate extra-tributarie (+1022%) che delle entrate tributarie (+110%) ed avviene ad un tasso molto inferiore rispetto a quello delle entrate correnti (+197%).

Così, se consideriamo gli indici di bilancio calcolati sui valori medi nei periodi 2000-2006 e 2007-2012, si evidenzia da un lato una perdita di autonomia impositiva (-12%), e dall'altro un incremento, seppure più lieve, nell'autonomia di finanziare la propria spesa (+9%). Ma mentre si riduce la sua dipendenza dalle entrate provenienti da contributi e trasferimenti (dipendenza finanziaria -9%), soprattutto da quelli correnti dallo Stato (dipendenza erariale -31%), i trasferimenti correnti regionali sul totale delle entrate correnti continuano ad avere un peso rilevante, anzi crescente (+18%), come pure avviene, ma con minore intensità, per l'incidenza delle spese correnti sul totale delle spese (+6%).

In termini assoluti, nel periodo 2000-2012, le spese in conto capitale aumentano complessivamente del 97%, contro l'aumento del 127% del totale delle spese generali e del 161% rispetto alle spese correnti; di conseguenza, le medie degli indicatori di bilancio per i periodi 2000-2006 e 2007-2012 evidenziano una diminuzione del peso delle spese in conto capitale sia sul totale delle spese (-14%) sia, soprattutto, sulla spesa corrente (-19%). In particolare, se consideriamo le medie tra i due periodi delle spese in conto capitale in termini assoluti, si riducono del 92% quelle per cultura e beni culturali e del 53% quelle per viabilità e trasporti, mentre aumentano le spese in conto capitale per funzioni di amministrazione, gestione e controllo (+10%), per la tutela ambientale (+271%) e per il settore sociale (+555%).

E se consideriamo congiuntamente le spese correnti e le spese in conto capitale affrontate dalla Provincia di Belluno per svolgere le funzioni generali di amministrazione e le funzioni nel campo dello sviluppo economico, si rileva una riduzione di entrambe rispetto alla spesa corrente (rispettivamente -9% e -5%). Ma, se le stesse vengono rapportate al totale generale delle spese, il peso delle prime si riduce molto meno delle seconde (rispettivamente -1% e -8%).

Ciò che si nota nella gestione del bilancio provinciale è, quindi, una strategia di:

- razionalizzazione delle spese di amministrazione e di gestione, che diminuiscono nel tempo;
- una riduzione sostanziosa del rapporto tra spese in conto capitale e spesa corrente, soprattutto nel campo dello sviluppo economico, della cultura e beni culturali e delle spese di amministrazione e gestione;
- una maggiore capacità di finanziare le spese correnti con entrate proprie, soprattutto di parte extra-tributaria.

Tabella 1.8 – Indicatori di bilancio

	Media 2000-2006	Media 2007-2012	Δ%
Autonomia finanziaria (<i>Entrate proprie/Entrate correnti</i>)	0,44	0,48	9%
Autonomia tributaria (o impositiva) (<i>Entrate tributarie/Entrate correnti</i>)	0,37	0,33	-12%
Dipendenza finanziaria (<i>Entrate da contributi e trasferimenti/Entrate correnti</i>)	0,57	0,52	-9%
Dipendenza erariale (<i>Entrate da trasferimenti correnti dello Stato/Entrate correnti</i>)	0,33	0,23	-31%
Incidenza dei trasferimenti correnti dalla Regione sul totale delle entrate correnti	0,23	0,27	18%
Incidenza delle spese correnti sul totale delle spese	0,62	0,65	6%
Incidenza delle spese in conto capitale sul totale delle spese	0,26	0,22	-14%
Spesa in conto capitale sulla spesa corrente	0,43	0,35	-19%
Spesa funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo sul totale spesa corrente (<i>Spesa Tit. I, funzione 1 / Spese correnti</i>)	0,24	0,22	-9%
Peso relativo delle funzioni nel campo dello sviluppo economico sul totale spesa corrente (<i>Spesa Tit. I, funzione 9 / Spese correnti</i>)	0,06	0,06	-5%
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>)	0,23	0,23	-1%
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>)	0,04	0,04	-8%
Grado di finanziamento della spesa corrente mediante entrate proprie (<i>Entrate proprie/Spese correnti</i>)	0,50	0,62	23%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Le risorse aggiuntive

Nonostante la difficile situazione finanziaria appena evidenziata, la Provincia di Belluno è riuscita a tenere attivi ed efficienti i servizi di competenza senza pesare sugli equilibri di bilancio sfruttando l'esperienza di progettazione accumulata negli anni per attrarre risorse esterne, gestite anche in partnership con attori sia locali sia esterni, come dettagliato per periodi 2000-2006 e 2007-2013 nella tabella 9.

In ambito rurale, pur non essendo beneficiaria del PSR, la Provincia ha partecipato a bandi emanati dai due Gal locali ed ha ottenuto finanziamenti sia nella presente che nelle precedenti programmazioni per oltre un milione di euro. Ha così utilizzato le risorse Leader rese disponibili per la promozione territoriale in chiave turistica (con itinerari turistici per la misura 313 "Incentivazione attività turistiche" e i censimenti per la misura 323 "Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale") e per progetti di cooperazione interterritoriale a regia Gal (il progetto *Tesori d'arte nelle chiese dell'alto bellunese* per la valorizzazione del patrimonio architettonico, artistico e religioso delle chiese e il progetto *Piave Live* per la riqualificazione del bacino idrografico del Piave e della Livenza). Sul PSR 2007-2013, inoltre, la Provincia è stata beneficiaria di fondi per interventi forestali non produttivi (misura 227) con un progetto che puntava al miglioramento di un centro di recupero della fauna selvatica.

Per quanto riguarda il FSE, la Provincia ha beneficiato soprattutto delle linee di intervento che la Regione aveva destinato ai Centri per l'impiego (e, quindi, alle politiche attive del lavoro) ed ha partecipato a bandi emanati per il potenziamento dei servizi per l'impiego.

Il trasferimento delle risorse alla Provincia per la gestione dei Centri per l'impiego è oggetto di legge nazionale e copre soprattutto i costi del personale. Inizialmente però i fondi trasferiti (poco più di 900mila euro nell'ottobre del 2004) corrispondevano solo ad un quarto della spesa necessaria, senza contare le spese di personale. Per un certo periodo di tempo si è potuto usufruire di progettualità finanziata a valere sul FSE, ma nel 2008 la Regione Veneto ha deciso di utilizzare gran parte delle risorse FSE per la Cassa integrazione e mobilità in deroga¹⁵, per cui molti fondi originariamente dedicati alle politiche attive del lavoro (che sarebbero spettati anche alle province) sono stati dirottati sugli ammortizzatori sociali.

Per quanto riguarda lo sviluppo regionale, nell'attuale programmazione FESR è stato approvato un progetto per la realizzazione di una pista ciclabile di 16,6 km lungo la valle del Piave (da Pieve di Cadore a Ponte delle Alpi) per un costo totale di 2,4 milioni di euro, di cui 1,8 di finanziamento regionale e 600mila a carico della Provincia (resi disponibili grazie al sostegno del Consorzio BIM, dell'Anas ed altri enti). Nella passata programmazione, invece, nonostante gli interventi siano stati gestiti dai singoli territori, la Provincia si è occupata direttamente soprattutto di progetti infrastrutturali e di recupero del patrimonio immobile destinato ad attività a favore del territorio (come è avvenuto per il restauro del complesso di Villa Zuppani a Pasa di Sedico).

Su Interreg la Provincia di Belluno ha potuto gestire risorse finanziarie pubbliche complessive per 6 milioni di euro. Tra il 2007 ed oggi sono già stati conclusi sei progetti, uno sul programma Interreg IV B Spazio Alpino (*CO₂-NeuTrAlp*, rivolto allo sviluppo di progetti pilota per la mobilità sostenibile) e cinque sul programma Interreg IV A Italia-Austria (di cui due attivi fino ad agosto del 2012¹⁶). Sempre sul programma Italia-Austria sono poi stati di recente approvati altri sei progetti, per due dei quali la Provincia è capofila.

¹⁵ Mentre la Cassa integrazione guadagni straordinaria è destinata ad una determinata tipologia di imprese; la Cassa in deroga della Regione va a soddisfare le esigenze dei lavoratori aziende più piccole (sostanzialmente artigiani e commercianti) che non rientrano nella prima.

¹⁶ I cinque progetti sono: (i) *Bike tourism*, con il quale è stato definito ed organizzato un itinerario ciclabile nelle Dolomiti che si estende su quattro territori confinanti (l'altopiano di Asiago in provincia di Vicenza, la provincia di Belluno, l'Alta Pusteria in provincia di Bolzano e la regione dell'OstTirolo in Austria); (ii) *DolomInfoQuality*, finalizzato a potenziare l'attrattività dell'area transfrontaliera compresa tra la Provincia di Belluno, l'alta Val Pusteria ed il Tirolo orientale attraverso strumenti comuni per erogare e monitorare l'informazione turistica; (3) *Drava-Piave. Fiumi e architetture*, di cui la Provincia di Belluno è stato capofila, incentrato sulla realizzazione di itinerari culturali ecosostenibili lungo i fiumi Drava e Piave; (iv) *Sapori alpini*, dedicato alla formazione e all'aggiornamento professionale finalizzati alla promozione, nella gastronomia locale, di prodotti di alta montagna comuni ai partner. È coordinato dalla Provincia di Bolzano, ne sono partner la Provincia di Belluno (che gestisce una quota di contributo pubblico di 225,2mila euro), la Camera per l'agricoltura del Tirolo e l'Istituto per la regolamentazione territoriale e l'abitare del salisburgese (SIR); (v) *EXPLORE - Exploit the potential for research and innovation in Eco-building*, mirato alla creazione di una rete transfrontaliera per lo sviluppo della filiera dell'Eco-building. Ha come capofila l'Eurospostello Veneto dell'Unione Regionale delle Camere di commercio del Veneto e, oltre alla Provincia di Belluno (che ha gestito un contributo pubblico di 75mila euro), associa, tra gli altri, la Camera di commercio di Belluno, la Camera di commercio di Pordenone, la Camera dell'economia della Carinzia.

Praticamente nulla è, invece, la progettazione su programmi a gestione diretta UE: oltre ad un progetto sul programma Cultura 2000 a cui si è dovuto rinunciare a causa del ritiro di alcuni partner, l'unico progetto approvato è sul programma Leonardo e riguarda il tirocinio formativo all'estero di circa duecento ragazzi bellunesi.

Tabella 1.9–Risorse finanziarie direttamente gestite dalla Provincia di Belluno

Categorie di programmi	Delega regionale o bando competitivo	Risorse finanziarie pubbliche 2000-2006 (migliaia €)	Risorse finanziarie pubbliche 2007-2013 (migliaia €)
1. Misure dei Piani di sviluppo rurale	Bando competitivo	350	770
2. Misure del Programma Operativo FSE	Bando competitivo	–	850
3. Misure del Programma Operativo FESR	Bando competitivo	–	1.800
4. Misure del Programma Fondo Pesca		–	–
5. Patti territoriali generalisti		–	–
6. Patti territoriali agricoli		–	–
7. Contratti di programma		–	–
8. Altri programmi integrati di sviluppo locale (regionali)		–	–
9. Programmi FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate)		–	–
10. Progetti INTERREG	Bando competitivo	3.282,84	2.705,07
11. Progetti LIFE		–	–
12. Progetti URBAN		–	–
13. Altri programmi:			
- Equal	Bando competitivo	71,00	–
- Interact	Bando competitivo	66,67	–
- South-East Europe (SEE)	Bando competitivo	–	200,00
14. Altri finanziamenti:			
- Fondazione Cariverona	–	–	1.587,70
TOTALE		3.770,51	7.912,77
% sul totale generale delle entrate/spese di bilancio		0,8%	1,6%
% su totale delle spese in conto capitale		3,0%	6,9%
% sulle spese in conto capitale per sviluppo locale***		50,9%	41,3%

* 2007-2012; ** 2007-2010; *** 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 Belluno e Ministero dell'Interno

Come abbiamo visto in precedenza, la Provincia è soggetto attuatore del *Fondo di rotazione per le aree di confine ex Legge regionale n. 18/1994*, ma questo canale finanziario si è interrotto a partire dal 2008, quando, non alimentato dalla Regione, è stato deciso di rallentare la raccolta ed istruttoria delle domande. Nel 2010 è stato rifinanziato dalla Regione, ma con la crisi la ricezione delle domande si è rallentata inficiandone la funzionalità.

Tra il 2008-2009, inoltre, la Provincia ha collaborato con il Consorzio BIM e la Camera di commercio al finanziamento di interventi per migliorare la qualità dell'accoglienza turistica. In totale, sono stati resi disponibili 600 mila euro (200 mila da ciascun partner), erogati come contributo per abbattere gli interessi sui prestiti e tutti impegnati.

Considerando tutte le risorse reperite tramite bando competitivo, dal 2000 in poi la Provincia di Belluno è riuscita ad attirare sul territorio di sua competenza quasi 12 milioni di euro, di cui il 70% nel periodo 2007-2013.

Date le difficoltà a finanziare con risorse di bilancio tanto le spese correnti quanto gli investimenti, è di grande interesse evidenziare che i fondi acquisiti tramite bando competitivo, pur essendo in totale solo l'1,2% delle entrate/spese di bilancio e il 5% delle spese in conto capitale per l'intero periodo 2000-2012, rappresenta il 44% delle spese in conto capitale per funzioni di sviluppo locale (beni culturali, turismo, tutela ambientale, politiche sociali e sviluppo economico). Se si distinguono i due periodi, inoltre, si nota che le risorse dal 2007 in poi raddoppiano rispetto alla programmazione 2000-2006 e raddoppia anche il loro peso rispetto al totale generale delle entrate/spese e delle spese in conto capitale. Nell'attuale periodo, però, le risorse reperite "sul mercato" sono poco più del 40% delle spese in conto capitale per sviluppo locale, contro il 51% del periodo precedente.

La Provincia di Belluno ha svolto un ruolo molto rilevante nello stimolare la progettualità locale e il coinvolgimento di partner locali in diverse iniziative. Ma, per i progetti che agiscono sul contesto territoriale, come le politiche attive del lavoro e le forme di progettazione integrata promosse dai fondi comunitari, e per una valutazione qualitativa dei processi attivati si rimanda al capitolo 5.

1.4. RELAZIONI TRA PROVINCIA E ATTORI LOCALI

La Regione

La Regione Veneto non ha mai avuto un approccio favorevole al decentramento provinciale, se non dove gli indirizzi nazionali lo richiedessero. Inoltre, ha sempre teso a rivolgersi direttamente ai soggetti locali di volta in volta coinvolti, con una evidente perdita di autorevolezza e legittimazione della Provincia nei confronti del territorio di competenza e una riduzione delle risorse potenziali in entrata.

La Provincia ha stretti contatti con ciascuno degli uffici e servizi regionali dislocati sul territorio provinciale, come l'ufficio informazioni, i servizi regionali forestali, l'Agenzia regionale Avepa (che si occupa della gestione dell'erogazione di tutti i pagamenti agricoli a privati e pubblico), l'Arpav (che si occupa della misurazione della qualità dell'aria e dell'acqua) e il Genio civile. Ma tutti i rapporti con la Regione vengono gestiti "andando a Venezia", come nel caso delle consultazioni attivate per la definizione dei programmi comunitari nei quali, però, di rado è stato dato adeguato spazio alla Provincia.

Per l'attuale PSR, la Provincia è riuscita a svolgere un ruolo fondamentale di ascolto e di messa a sintesi delle diverse posizioni: ha convocato un Tavolo verde con tutti gli attori interessati all'ambito agricolo (le Camere di commercio, i Gal, le associazioni di categoria agricole, le associazioni di produttori, etc.) per discutere e concordare proposte comuni da presentare sotto forma di documento unitario. Le osservazioni e le proposte concernenti le misure sull'ambiente montano, in particolare, sono state incorporate nel PSR (come il testo delle misure sugli sfalci dei prati, le caratteristiche dei beneficiari montani, etc.).

Diverso è stato, invece, il caso dei tavoli sui fondi strutturali. Per il FESR, la Provincia ha avuto poca incidenza nelle consultazioni, sia perché la sua posizione non era espressione di un lavoro svolto a livello territoriale con le diverse associazioni di categoria (manifatturiere, industriali, artigiane, etc.), sia perché il territorio bellunese è debole rispetto ad altre aree regionali. Per il

FSE, invece, il coinvolgimento del territorio nella stesura dei documenti di programmazione è stato praticamente nullo.

Sulla programmazione Interreg, infine, la situazione è stata del tutto differente in quanto viene seguita direttamente dalla Regione e la Provincia non è stata coinvolta nella programmazione, ma ne è stata beneficiaria.

Gli attori locali

I rapporti tra la Provincia di Belluno e gli attori locali sono sempre stati dinamici, dialettici, e collaborativi, anche se di recente la sensibilità e la capacità di ascolto degli ultimi amministratori eletti¹⁷ non è stata all'altezza delle aspettative maturate.

Ma l'allentarsi delle relazioni tra vertici politici e territorio non ha scalfito la fiducia nei vertici tecnico-amministrativi provinciali, con cui gli attori locali continuano a collaborare e a scambiare idee e pareri. E ciò perché nell'ultimo decennio la Provincia si è sempre distinta per la sua capacità di mettere insieme attori locali pubblici e privati e di favorire la costruzione di una politica di sviluppo di lungo periodo, di creare coordinamento e fare sintesi tra le diverse istanze. L'esperienza pregressa è molto positiva e, passando per progettualità importanti come le iniziative per le aree di confine, il distretto rurale, le intese programmatiche di area, è culminata nell'approvazione nel 2007 del Piano strategico provinciale¹⁸ e nel 2010 del Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP)¹⁹.

Sebbene la predisposizione del PTCP rientri tra i compiti di programmazione individuati in capo alla provincia dal TUEL nel 2000, Belluno ha acquisito le deleghe urbanistiche solo nel 2010 con l'approvazione da parte della Regione del PTCP. E, mentre per la parte relativa alle invarianti geologiche il PTCP è supportato da una normativa regionale ed è cogente rispetto alla pianificazione dei comuni, per le rimanenti parti il Piano dà solo delle indicazioni e dipende dalla sensibilità del comune l'accettare o meno il confronto con la Provincia in sede di pianificazione²⁰. Il principio chiave del PTCP è quello di sprecare meno suolo possibile, mentre i piani comunali, pur essendo per lo più sovradimensionati rispetto alla popolazione reale, tendono ad aumentare la superficie urbanizzata per incrementare gli introiti erariali potenziali da tassazione sugli immobili.

¹⁷ L'amministrazione politica insediatasi nel 2009 è stata sfiduciata nel 2011 per disaccordi in seno alla coalizione di governo e la Provincia è stata commissariata.

¹⁸ Il Piano strategico provinciale rappresenta il documento preliminare del PTCP ed è stato elaborato con il coinvolgimento delle istituzioni, delle rappresentanze sociali e delle associazioni nel corso di un processo di riflessione sul futuro durato un anno e mezzo. Si tratta di un documento programmatico finalizzato al riequilibrio delle aree montane che individua obiettivi da raggiungere e strategie da perseguire ed è articolato in assi, sottoassi, azioni e progetti strategici prioritari specifici per il riequilibrio delle aree montane.

¹⁹ La legge regionale che richiedeva l'elaborazione del PTCP risale al 1985 (L.r. n. 61/1985), ma si è giunti alla sua approvazione solo con molto ritardo, come è avvenuto però per tutte le province.

²⁰ Per adeguare la pianificazione comunale al PTCP sono possibili due modalità: stipulare un accordo di pianificazione con la Provincia in base al quale si lavora insieme in un clima di concertazione e scambio di punti di vista e pareri o presentare direttamente il piano comunale alla Provincia per l'approvazione senza alcun dialogo preventivo. E in provincia di Belluno, al giugno 2000, su una quarantina di piani comunali presentati solo per uno è stata scelta la seconda modalità (quello del Comune di Cortina).

Riguardo alle comunità montane, nel bellunese ve ne sono nove, una per ogni vallata. I rapporti tra Provincia e comunità montane sono stati limitati soprattutto alla difesa del suolo, per la quale la prima trasferisce alle seconde parte delle risorse derivante dai sovra-canoni idrici affinché le utilizzino per il presidio del territorio.

È emblematico che la Regione Veneto non abbia mai adottato alcuna disciplina di riordino delle comunità montane in attuazione di quanto previsto dalla Legge finanziaria 2008 e che, quando la Legge finanziaria 2010 ha azzerato i trasferimenti per le comunità montane, abbia approvato finanziamenti per coprire i costi del loro funzionamento, oltre che delle funzioni delegate. Ma le comunità montane si stanno indebolendo sempre più per mancanza di risorse e da ultimo sono state oggetto di una legge regionale che ha richiesto la chiusura entro il 31/12/2012 dei servizi associati da esse gestiti (servizi ecologici, commercio, tributi, etc.) e il passaggio alle unioni di comuni, senza dare però indicazioni su come gestire i dipendenti e le risorse assegnate dai comuni per la fornitura di servizi che toccherà comunque continuare erogare.

I rapporti con le altre province regionali (soprattutto Venezia, Treviso e Vicenza) sono limitati a specifiche esperienze progettuali, e anche in seno all'Unione delle province venete i Tavoli degli assessori provinciali sono spesso organizzati per discutere non solo di problematiche comuni, ma anche della collaborazione tra province su determinate progettualità.

Con i Parchi ubicati nel territorio provinciale (il Parco nazionale delle Dolomiti Bellunesi e il Parco naturale delle Dolomiti d'Ampezzo) e con le aree protette delle Regioni confinanti (Friuli e Trentino), invece, la collaborazione si incentra sui temi legati all'ambiente e alla protezione di specie animali.

Anche con università e centri di ricerca sono attivate collaborazioni, anche se principalmente legate ai tirocini e non all'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Il servizio offerto dai Centri per l'impiego, infatti, è rivolto ai singoli e non alle università, le quali non passano attraverso l'intermediazione della Provincia hanno i contatti diretti con le aziende. In passato la Provincia ha però anche avuto rapporti di ricerca con le Università di Padova e Torino sulla tematica naturalistica e della tutela faunistica.

Verso le organizzazioni di categoriae sindacalila Provincia hasempre manifestato forte attenzione ed apertura, coinvolgendole in commissioni e tavoli (come le Commissioni provinciali del lavoro e la Commissione agrituristica provinciale, il Tavolo del turismo, il Tavolo dell'agricoltura, etc.) finalizzati a discutere temi rilevanti per l'economia locale. Le organizzazioni, dal canto loro, hanno sempre espresso grande disponibilità a collaborare con l'ente Provincia e hanno dato un apporto positivo partecipando attivamente alle sue iniziative, costruendo percorsi condivisi per i singoli settori di competenza e presentando documenti unitari su specifiche problematiche legate alla montanità e alla contiguità a regioni e province a statuto speciale e ad altri paesi con possibilità contributive molto superiori rispetto a quelle messe in campo dalla Regione Veneto. E la specificità transfrontaliera e interamente montana del territorio della Provincia di Belluno, dopo anni di richieste, è stata ratificata del nuovo statuto della Regione Veneto promulgato in via definitiva nell'aprile 2012 che le concede *“forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria in particolare in materia di politiche transfrontaliere, minoranze linguistiche, governo del territorio, risorse idriche ed energetiche, viabilità e trasporti, sostegno e promozione delle attività economiche, agricoltura e*

turismo”(articolo 15, comma 5), anche se la declinazione di tale autogoverno non è ancora stata definita.

I Gruppi di azione locale (Gal), infine, hanno sempre avuto rapporti privilegiati con la Provincia: essa siede nell’Assemblea dei soci sia del Gal 2 “Prealpi e Dolomiti” (e in precedenza anche nel Consiglio direttivo, da cui è uscita nel 2010), sia del Gal 1 “Alto Bellunese” ed ha preso insieme a loro decisioni rilevanti in tema di sviluppo rurale, come è avvenuto ad esempio per il PSL del Gal 2 in cui sono state inserite idee e propositi del distretto rurale voluto dalla precedente amministrazione.

È opinione condivisa da un ampio fronte trasversale di attori locali che il divario del territorio montano bellunese in termini di sviluppo e di servizi rispetto ad altre realtà territoriali anche limitrofe è un problema non tanto di attrazione di investimenti da fuori, quanto di permanenza delle aziende locali nel territorio, sia nella manifattura, sia nei servizi, sia nel turismo²¹. Ed è nella consapevolezza di ciò cheda più lati si ritiene indispensabile e improrogabile che la Regione si doti di una politica specifica dedicata alla montagna veneta, una montagna che in complesso conta 119 comuni di tre province e riunisce un territorio omogeneo che rappresenta il 30% della superficie regionale.

Nel bellunese uno dei principali problemi è che ogni vallata “tende a fare storia a se” e senza la capacità di mediazione e di sintesi della Provincia si riuscirebbe con molta più fatica ad arginare la preminenza ed autoreferenzialità dei comuni maggiori (Belluno, Cortina e Feltre) rispetto alle zone più deboli.

Senza il supporto politico e finanziario della Provincia non sarebbe stato possibile ottimizzare i risultati della messa in rete e condivisione dei percorsi naturalistici nati su iniziativa di singole valli o comuni e finanziati dai due Gal. Senza la visione strategica e il coordinamento della Provincia ogni comune o vallata avrebbe condotto la propria promozione territoriale e avrebbe venduto i propri pacchetti turistici, come d’altronde ha fatto Cortina. Senza la Provincia sarebbe difficile mediare e superare le conflittualità locali e gestire in modo organico i rapporti verso l’esterno (comuni, altre province e paesi limitrofi) e verso l’interno (integrazione delle vallate) o alcune tematiche di interesse sovra-comunale, come ad esempio le risorse idriche.

La crisi ha spinto la Provincia ad indire tavoli tematici specifici finalizzati a riunire gli attori locali per riflettere insieme su come indirizzare le poche risorse disponibili ad attuare i problemi dei comparti più colpiti (a partire dall’occhialeria, il cui declino è iniziato già dal 2006), andando oltre l’assistenza attraverso gli ammortizzatori sociali e le iniziative per aumentare le potenzialità di inserimento e reinserimento dei lavoratori e ripensare l’economia provinciale intorno alle tipicità e alle bellezze naturali.

I partenariati di progetto

La Provincia di Belluno è stata ed è partner in numerosi progetti europei, molti dei quali pensati e realizzati in continuazione con altre progettualità, ed ha acquisito una grande competenza nella

²¹ Oltre al disincentivo dei maggiori costi di produzione da sostenere in territorio montano, nel bellunese pesa il problema della vicinanza delle Province autonome di Trento e Bolzano che hanno disponibilità di molte più risorse per investimenti e danno incentivi e contributi decisamente alti.

progettazione e gestione di progetti europei. Tutti sono seguiti direttamente o indirettamente dal Servizio Economia e politiche comunitarie e, di norma, quando l'idea progettuale viene dalla Provincia si tratta di proposte provenienti dalle linee di azione della programmazione strategica e non dagli stakeholder locali.

Solitamente, quando la Provincia si candida a presentare progetti, in vista delle call individua partner e temi di interesse. In caso la Provincia sia capofila, il lavoro risulta più impegnativo in quanto, oltre a dover coordinare gli altri partner, dare impulso alle loro attività e sollecitarli al rispetto delle scadenze delle rendicontazioni, ha un carico amministrativo maggiore.

La scelta dei partner dipende soprattutto dalla tematica: per il filone turistico, ad esempio, i partner storici della Provincia sono l'Alta Pusteria e l'Osttirol, per i progetti culturali e agricoli sono state allacciate relazioni soprattutto con partner dal Friuli e dalla Carinzia, mentre in campo naturalistico i partner provengono soprattutto dal Friuli, dalla Carinzia e dalla Slovenia. La tipologia di partner dipende, invece, dal progetto: in campo agricolo i partner sono prevalentemente le Camera dell'agricoltura o gli enti regionali di sviluppo agricolo di oltre confine; per i temi ambientali sono sia i parchi sia le amministrazioni che gestiscono fauna e flora; per i progetti culturali, i partner differiscono in base ai contenuti del progetto (ad esempio, nell'attuale programmazione è stato presentato ed approvato un progetto sull'accessibilità transfrontaliera ai musei di cui sono partner sia altri musei e amministrazioni che gestiscono strutture museali sia due Gal, il Gal Alto Bellunese – che è capofila – e il Gal tirolese Regionalmanagement Bezirk Landeck); nel settore turistico, infine, i partner sono solitamente enti di promozione turistica, Camere di commercio, etc. (come nel progetto per lo sviluppo transfrontaliero della promozione turistica incrociata della Provincia di Belluno e del Tirolo finalizzata allo spostamento di flussi turistici tra i due territori).

La tematica maggiormente sviluppata è la promozione turistica e, attraverso i finanziamenti ottenuti con i diversi progetti europei, la Provincia ha potenziato il sito www.infodolomiti.it e la produzione di materiale su diversi tipi di turismo (sportivo, culturale, etc.) e ha realizzato campagne informative sui media legate anche alla promozione di prodotti tipici (fagiolo, farro e formaggio, e in particolare il formaggio Piave dop, che è il prodotto più consistente e vanta realtà importanti, come la Cooperativa Lattebusche).

1.5. L'INTERVENTO DELLA PROVINCIA NELLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO E NELLA PROMOZIONE TURISTICA

Questa parte del rapporto di analisi focalizza l'attenzione sul ruolo svolto dalla Provincia nell'ultimo decennio in due specifici settori di competenza – le politiche attive del lavoro e la promozione turistica – al fine di esaminare la funzione svolta nel coordinamento dei soggetti locali, gli strumenti di policy utilizzati e gli effetti generati dall'intervento provinciale.

In particolare, sarà presa in esame la rete provinciale di inclusione socio-lavorativa delle fasce deboli della popolazione e le iniziative di promozione delle testimonianze religiose, storiche ed artistiche ubicate lungo il tracciato del “Cammino delle Dolomiti”.

Il sistema provinciale integrato fra le politiche assistenziali, socio-sanitarie, del lavoro e formative

La costituzione formale della rete provinciale per l'integrazione lavorativa e sociale delle persone appartenenti alle fasce deboli della popolazione nasce a seguito del progetto Equal "ALI – Accompagnamento al Lavoro Integrato", guidato dall'ente di formazione ENAC (Ente Nazionale Canossiano) e di cui la Provincia di Belluno è stato soggetto promotore.

Il progetto si è sviluppato tra il 2005 ed il 2007 e prevedeva la presa in carico di quattro target di soggetti deboli (disabili, soggetti a dipendenze, disoccupati di lunga durata e immigrati) che necessitavano di interventi orientativi e di supporto finalizzati non solo all'inserimento lavorativo ma anche all'integrazione sociale. La logica della valutazione della persona, quindi, richiedeva il coinvolgimento non solo dei Centri per l'impiego, ma anche di tante altre professionalità.

La proposta è partita dall'ENAC, ma la Provincia si è adoperata per coinvolgere e riunire intorno al progetto tutti i soggetti chiave locali: gli altri enti di formazione, le due Unità locali socio sanitarie (ULSS) di Belluno, il mondo della cooperazione sociale e le associazioni di categoria. L'Università di Padova si è poi aggiunta in un secondo momento, quando il partenariato si è reso conto di aver bisogno di un metodo di lavoro comune.

L'esigenza primaria è stata quella di ottimizzare le risorse umane e finanziarie. I soggetti deboli si rivolgevano a diversi operatori locali (pubblici e privati), i quali non adottando protocolli di comunicazione ogni volta ricominciavano da capo il lavoro sulla persona. Con il progetto è stata affinata ed adottata la metodologia del case management, che prevede la presa in carico condivisa dei soggetti deboli da parte di un tutor che progetta insieme agli altri soggetti partner dotati di professionalità diverse il percorso di riqualificazione da far fare alla persona. È stata, inoltre, progettata e realizzata una formazione specifica per gli operatori ed è stata costruita una piattaforma informatica comune.

Alla chiusura del progetto è stata colta l'opportunità di presentare alla Fondazione Cariverona una nuova proposta progettuale per proseguire il cammino iniziato e occuparsi dell'inserimento lavorativo delle fasce deboli. Sull'esperienza accumulata con il progetto ALI, è nato il progetto "Occupabilità oltre la crisi", ancora in corso al momento in cui è stato redatto il presente lavoro. Si tratta di un progetto di rete volto ad aumentare l'occupabilità di un target di beneficiari più ristretto rispetto a quello del progetto ALI (soggetti deboli con multi-problematicità) attraverso percorsi di riqualificazione professionale, orientamento, supporto ed accompagnamento al lavoro che coinvolgono in un biennio 140 beneficiari. La rete progetta e attua percorsi di formazione basati, con l'aiuto dei Centri per l'impiego, sulle figure maggiormente ricercate (in modo, quindi, collegato al contesto industriale/aziendale). I destinatari vengono segnalati dai Centri per l'impiego in collaborazione con i servizi territoriali dei comuni, partendo dalle dinamiche rilevate nel mercato del lavoro e cercando di concentrarsi sui giovani (per rendere più fruttuoso il lavoro di formazione) e sugli over-45 (che hanno maggiori difficoltà nel reinserimento lavorativo). I Centri per l'impiego hanno contatti giornalieri con le aziende del territorio (sia aziende clienti che altre aziende del territorio) e quando si è indagato il tessuto economico per sondare le necessità del mercato del lavoro, anche il modo agricolo ha dato buona risposta e le associazioni agricole hanno segnalato nicchie interessanti per realizzare progetti di inserimento nella filiera agricola.

All'interno del progetto "Occupabilità oltre la crisi", però, si sviluppa anche un'azione di sistema volta a mettere a regime la rete pubblico privata nata in via sperimentale nel 2004. Nel 2008, nel

passaggio dal primo al secondo progetto, la Provincia ha assunto un forte ruolo di coordinamento della rete, non solo favorendo la buona interazione tra partner, ma anche creando all'interno del Servizio Politiche del lavoro un ufficio dedicato (l'Ufficio di coordinamento provinciale per l'integrazione lavorativa delle fasce deboli) che presidia l'andamento della rete, monitora e facilita i rapporti tra i soggetti e, laddove si evidenzino difficoltà, interviene come mediatore.

La rete ha progettato e gestito tra il 2008 e il 2010 una lunga serie di progetti ma rimane sempre al di sopra delle singole progettualità e si pone l'obiettivo di portare avanti questo approccio condiviso con il coordinamento della Provincia e il forte coinvolgimento dei servizi territoriali e dei servizi sociali di quattro comuni.

Attualmente, i nodi principali della rete, oltre al fulcro rappresentato dalla Provincia, sono le due ULSS (che insieme alla Provincia svolgono un ruolo strategico di indirizzo²²), cinque enti di formazione privati titolati a concorrere ai bandi regionali del FSE, sette cooperative sociali e due associazioni datoriali. I partner si incontrano una volta l'anno, ma sono in contatto continuo anche per intercettare opportunità di finanziamento, ideare nuove progettualità in condivisione tra i vari partner e portare sul territorio risorse finanziarie.

L'obiettivo per il futuro potrebbe essere quello di aumentare ulteriormente i rapporti diretti tra partner, ma non necessariamente tramite la trasformazione della rete informale in rete formale. In una realtà piccola come quella bellunese, caratterizzata da una forte volontà di condividere e progettare insieme per il bene della comunità locale, l'informalità può essere un vantaggio.

Dietro il protocollo d'intesa c'è una grande operatività. Ciascun partner partecipa portando i propri interessi ma trovando coincidenze con gli interessi degli altri e soluzioni operative condivise.

Ogni partner ha una propria specificità e progettare insieme consente di non entrare in concorrenza, ma di completarsi creando legami forti. La rete funziona indipendentemente da un progetto che la supporta finanziariamente: i partner hanno definito insieme, sotto il coordinamento della Provincia, un percorso da seguire, asservendo i bandi regionali e nazionali alla strategia concordata.

I beneficiari dei progetti della rete sono stati in totale quasi 1.250. Non di tutti i progetti si hanno dati sugli esiti, ma, per i quattro progetti realizzati per favorire l'occupazione di over-45, donne e migranti, sono state coinvolte complessivamente 353 persone, sono state erogate quasi 21.000 ore di attività di formazione ed orientamento e si sono avuti come esito occupazionale 128 inserimenti lavorativi. In media, quando il mercato era più ricettivo circa il 40% dei soggetti formati trovava collocamento nel mondo lavorativo nel breve periodo, mentre adesso è più difficile avere buoni risultati occupazionali: la Provincia sta cercando di diversificare la formazione e di indagare sulle figure richieste dal mercato ma gli inserimenti si attestano intorno al 20%.

²² L'ULSS è una istituzione tecnica che per quanto riguarda le funzioni in campo sanitario fa riferimento alla Regione. Ma nella gestione delle funzioni sociali spettanti ai comuni, fa riferimento alle Conferenze dei sindaci, luogo di concertazione che raccoglie tutti i comuni del comprensorio di competenza in cui si definiscono le azioni da inserire nei piani sociali di zona e si attribuiscono all'ULSS stessa le risorse economiche per poterle realizzare.

Se la provincia non potesse più supportare questa funzione di coordinamento e di mediazione, una esperienza di successo verrebbe vanificata e così anche la collaborazione dei centri per l'impiego con i centri di formazione e con gli altri soggetti, inclusi i comuni.

Le iniziative per la valorizzazione dei tesori d'arte sul Cammino delle Dolomiti

“Tesori d'arte nelle chiese del bellunese” è il progetto iniziale partito nel 2003 da cui si è dipanato un articolato sistema integrato di valorizzazione del patrimonio architettonico, artistico e religioso e di promozione turistica locale che ha collegato gli itinerari culturali di Tesori d'arte prima con quelli religiosi del “Cammino delle Dolomiti” e poi con quelli enogastronomici della “Strada dei formaggi” (in seguito diventata “Strada dei formaggi e dei sapori”).

La prima tranche di “Tesori d'arte” è stata attivata grazie ad un finanziamento reso disponibile dal Gal Alto Bellunese nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Leader+ ed ha consentito di rendere fruibili le chiese alpine del territorio bellunese²³ (e i preziosi beni artistici in esse contenuti) e definire percorsi che di anno in anno hanno coinvolto ambiti territoriali diversi (il Comune di Vigo di Cadore nel 2003, il Comelico nel 2004, l'Agordino nel 2005 e lo Zoldano nel 2006).

L'iniziale partnership di progetto, coordinata dalla Provincia di Belluno e comprendente la Diocesi di Belluno-Feltre e diversi enti pubblici e privati (il Comune di Vigo di Cadore e la Comunità Montana Centro Cadore, il Consorzio dei Comuni BIM Piave di Belluno e Certottica), ha assunto stabilità e si è trasformata nel tempo arricchendosi di soggetti e contenuti man mano che, passando dall'alto al basso bellunese, le attività di “Tesori d'arte” toccavano le nuove aree.

Da allora sono passati nove anni, nel corso dei quali prima sono state recuperate e studiate le principali chiese rurali del territorio, poi sono stati elaborati gli itinerari di visita e sensibilizzati parrochie e assessori locali. Sono stati realizzati, inoltre, una guida per accompagnare nella visita dei siti recuperati e un DVD promozionale, e sono state coinvolte le scuole per promuoverle attraverso attività didattiche gratuite.

A partire dal 2005, sugli itinerari di “Tesori d'arte” si è poi innestato il “Cammino delle Dolomiti”.

Pensato per coinvolgere i fedeli e allo stesso tempo valorizzare la realtà montana bellunese, il Cammino è un percorso ad anello di oltre 500km, suddiviso in 30 tappe, che attraversa tutta la provincia e che può essere letto sia in chiave religiosa (pensato prendendocome punto di riferimento il Cammino di Santiago), sia in chiave naturalistica e turistica (pensato come un percorso familiare da affrontare con spirito laico che segnala le emergenze storiche, turistiche e culturali che si incontrano, tra cui i punti di interesse del progetto “Tesori d'arte”).

Attorno ad esso si sono create diverse collaborazioni, prime tra tutte con il CAI (grazie al quale è stato possibile disegnare il percorso) e con il mondo dello scoutismo (che ha testato e segnato il percorso, misurato i tempi di percorrenza e le difficoltà).

²³ Restaurate a cura della Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio del Veneto Orientale e della Soprintendenza per il patrimonio storico, artistico e demo-antropologico del Veneto.

Si tratta di una iniziativa della Commissione sinodale della Diocesi di Belluno-Feltre, alla cui realizzazione ha collaborato attivamente anche la Provincia di Belluno con un ruolo di impulso prima e di coordinamento poi. Inizialmente la Provincia è stata infatti coinvolta per cofinanziare al 50% la realizzazione della mappa del percorso del Cammino delle Dolomiti, ma in seguito l'Assessore provinciale al turismo di allora ebbe l'intuizione di agganciare il Cammino al Progetto Heritour Interreg IIIB Cades, che ha consentito non solo la messa in rete con altre realtà europee simili, ma anche la stampa e la diffusione gratuita della prima edizione della guida tascabile, la realizzazione della credenziale su cui far apporre i timbri in ciascuna tappa del percorso, la creazione del sito internet e di un DVD.

Le risorse complessive attivate per il Cammino ammontano a poco più di 570mila euro²⁴, ma il valore generato a livello territoriale è di molto superiore in quanto molte delle attività sono state realizzate gratuitamente a titolo di volontariato.

Una volta creato lo strumento, ogni singolo territorio può svilupparlo e valorizzarlo al meglio. Ed è proprio l'unione delle diverse forze ed anime del territorio provinciale che ha fatto la forza del progetto "Cammino delle Dolomiti"²⁵. Il progetto ha messo in rete spiritualità, cultura e turismo, ha fatto sinergia con le esperienze del progetto "Tesori d'arte" già in corso, ha promosso un turismo sostenibile ad impatto ambientale zero e una rivitalizzazione delle zone montane a rischio di spopolamento.

L'evoluzione che resta da portare a compimento è unire alla cultura (Tesori d'arte) e al paesaggio (Cammino delle Dolomiti) anche l'offerta turistica e l'enogastronomia, creando collegamenti più stabili con un'altra progettualità del territorio: la Strada dei formaggi.

Nato su iniziativa della Camera di commercio e realizzato in collaborazione con la Provincia di Belluno, con il Consorzio Dolomiti e con l'Associazione Strada dei formaggi e dei sapori con l'obiettivo di valorizzare non solo il territorio, ma anche e soprattutto le produzioni lattiero-casearie delle malghe, il progetto della Strada dei formaggi pur essendo giunto a conclusione sta proseguendo grazie alle attività di rete dei produttori e dei punti vendita e si è anche ampliato in "Strada dei formaggi e dei sapori bellunesi" con l'aggiunta di altri prodotti locali tipici.

Per il progetto "Tesori d'arte" la Provincia ha svolto un ruolo di coordinamento sia del livello organizzativo sia di quello scientifico²⁶, garantendo i contatti sia con le Sovrintendenze che con i

²⁴ Inizialmente sono stati reperiti 50mila euro a valere sul progetto Interreg, poi 22mila euro per la carta del percorso sono stati messi a disposizione per metà dalla Diocesi e per l'altra metà dalla Provincia (mentre la formazione del personale provinciale sull'itinerario non è contabilizzata o contabilizzabile perché realizzata con risorse interne). Per gli itinerari nell'alto bellunese sono stati resi disponibili dal Gal 1 risorse per circa 250mila euro di contributo, con un cofinanziamento del 50% fornito dalla Provincia, dalle Comunità montane, dai comuni e dalla Diocesi e in piccola parte anche dal Consorzio BIM, dalla Regione e dalla Fondazione Cariverona. Infine, per gli itinerari del basso bellunese sono stati resi disponibili dal Gal 2 altri 250mila euro circa di contributo e un cofinanziamento maggiore da parte della Fondazione Cariverona (70mila euro). Di recente, inoltre, il Gal 1 ha approvato un progetto della Comunità montana Belluno - Ponte nelle Alpi per la sistemazione, arredo e tabellazione di una delle digressioni del cammino (digressione M), quello che collega Belluno a Ponte nelle Alpi (7km di percorso), per un costo di 175mila euro.

²⁵ E che gli ha dato le caratteristiche che gli sono valse nel marzo del 2009 il premio della Convenzione delle Alpi come "prodotto turistico innovativo".

²⁶ Il partenariato di progetto era strutturato in due tavoli paralleli: il Comitato organizzatore e il Comitato scientifico. Il primo includeva tutti gli enti coinvolti, si riuniva periodicamente, faceva scelte programmatiche in relazione ai

comuni, le comunità montane, i Gal e tutti gli altri enti che di anno in anno hanno partecipato all'iniziativa e lavorando affinché il progetto fosse riproposto ogni anno in forma diversa, arricchito con novità e approfondimenti e altre iniziative collaterali, come laboratori didattici e le visite guidate. Inoltre, ha dato supporto al territorio nella fase di stesura del progetto e ha svolto un ruolo gestionale a favore di tutto il territorio, occupandosi di tutte le incombenze amministrative, inclusa la rendicontazione.

Grazie al ruolo politico e finanziario della Provincia, tutti gli attori locali (istituzionali e privati) sono stati messi in condizione di poter lavorare insieme per la buona riuscita del progetto. Si è partiti con l'idea di valorizzare le emergenze artistiche attraverso gli itinerari legati alle chiese alpine e i laboratori didattici, per poi arrivare alla valorizzazione del territorio attraverso un cammino a tappe.

Tale azione di sistema presenta molte incognite ma anche tante potenzialità. Le diverse iniziative sono partite dal basso, hanno via via aggregato tutti i soggetti chiave e, grazie ai rapporti di prossimità e di fiducia tra le comunità locali, è venuto a crearsi un circolo virtuoso che ha innescato una sequenza di progettualità. Insieme al progetto si sono sviluppate anche delle nuove professionalità prima impensabili a livello locale, come le guide turistiche professionali.

C'è ancora tanto lavoro da fare sulla valorizzazione economica del territorio, coinvolgendo maggiormente gli operatori economici e turistici, rendendo il territorio più appetibile verso l'esterno e dando una adeguata offerta turistica e accoglienza territoriale. Inoltre, manca una promozione unitaria del territorio e lo sviluppo di pacchetti turistici appetibili incentrati sui punti di forza del territorio. E la Provincia e i due Gal stanno attualmente lavorando proprio al coordinamento degli operatori turistici locali.

Nel frattempo si è riusciti comunque a realizzare qualche piccola iniziativa sulla città di Belluno e sulle rive destra e sinistra del Piave grazie ad un contributo di 120mila euro messo a disposizione dalla Fondazione Cariverona per un progetto pluriennale che mira a toccare le parti di territorio rimaste ancora fuori dal progetto. Inoltre, il Gal Alto Bellunese ha finanziato l'integrazione dei vari percorsi tracciati nell'ambito del progetto. Ma lo stallo forzato e l'incertezza sulla sopravvivenza della Provincia sta condizionando fortemente il prosieguo delle progettualità e, quindi, l'intero sistema costruito in un decennio di attività.

La Provincia, infatti, non è stata solo soggetto promotore ma ha anche svolto un fondamentale e continuo lavoro di mediazione istituzionale e di raccordo tra le diverse progettualità. Senza un coordinamento di livello sovracomunale tutto ciò non sarebbe esistito né sarebbe stato possibile fare sinergia tra attori, fondi e progettie sintesi tra tutte le diverse esigenze locali.

Sarebbe difficile pensare di proseguire in una seconda fase di progettazione senza la presenza della Provincia, né si intravedono altri soggetti in grado di farne le veci.

finanziamenti per l'annualità successiva e prendeva decisioni in merito ai cofinanziamenti; il secondo, partecipato oltre che dai componenti del Comitato organizzatore anche della Sovrintendenza, prendeva decisioni sia sui contenuti delle pubblicazioni sia delle emergenze storiche, culturali ed artistiche riguardanti gli itinerari che venivano man mano aperti grazie al supporto dei diversi attori.

ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nel corso dell'ultimo decennio, la Provincia di Belluno ha svolto, oltre alle funzioni storiche legate alla viabilità e all'edilizia scolastica, anche funzioni concernenti l'ambiente, il lavoro, il turismo, la difesa del suolo, la protezione civile e i canoni idrici ed è stata destinataria di contributi regionali per la realizzazione di alcune attività riguardanti la cultura e lo sport.

Eppure il processo che si è venuto realizzando è peculiare e contraddittorio. A fronte di un progressivo e sempre più rilevante trasferimento di funzioni si è verificata una riduzione delle risorse per espletarle, con conseguenti problemi di bilanciamento solo di parte corrente (diventa via via più difficile garantire le spese obbligatorie), ma anche in conto capitale (non ci sono più risorse residue da destinare ad investimenti), riducendo gli spazi di manovra della Provincia a prescindere dalle funzioni affidate.

Oltre ai tagli di risorse, la Provincia di Belluno soffre la presenza di una Regione molto centralistica indipendentemente dal processo di riforma nazionale e di una nuova dirigenza politica che ha interrotto bruscamente il percorso di dialogo e coordinamento intrapreso a livello locale.

Tutto ciò ha ingessato l'ente provinciale: la politica (regionale prima e locale poi) l'ha isolata, le successive riduzioni di bilancio l'hanno disarmata. E se continuare a lavorare senza vertici politici è difficile ma non impossibile, portare avanti programmazioni e progettazioni senza risorse finanziarie è improbabile.

La Provincia riesce oggi solo a gestire l'ordinaria amministrazione e la riduzione della sua capacità di investimento sul territorio al momento non sembra colmabile da altri soggetti. Enti di secondo livello (come sono le attuali unioni di comuni) possono funzionare per la gestione dei servizi associati ma non per coordinare attività, creare sinergie e ideare percorsi di sviluppo di lungo periodo.

Il ruolo della Provincia in un territorio debole come il bellunese è risultato fondamentale. Ha consentito di ricucire la frammentazione dei tanti piccoli comuni, ha favorito il dialogo tra le diverse "montagne" che si parlano poco, si è fatta carico delle loro specifiche esigenze e, soprattutto, ha sostenuto il potere negoziale della montagna rispetto alle altre aree (sia locali che regionali) più ricche.

La Provincia di Belluno ha avuto grande rilevanza per il territorio di riferimento:

- ha messo a sintesi i fabbisogni locali, superando le conflittualità causate dalle dinamiche interne alle diverse aree;
- ha risposto alla necessità di condividere, nonostante le grandi diversità, idee comuni su alcuni temi di rilevanza sovracomunale e di trovare il modo ottimale per integrarli;
- ha elaborato, in buona condivisione con tutti i soggetti locali, idee forti in grado di aggregare tutto il territorio e determinare iniziative e interventi concreti, raccogliendo e utilizzando fondi comunitari e regionali in modo sempre più intenso negli anni, man mano che si riducevano le risorse "ordinarie" (statali e regionali);
- ha saputo superare l'individualismo degli amministratori locali "smussando gli angoli";

- ha saputo leggere, co-pianificare con tutti gli attori locali.

Il suo ruolo dipende solo in parte dalle deleghe di funzioni. Dipende soprattutto dalla capacità nel saperle esercitare: l'instaurarsi di un clima di fiducia è imprescindibile, a maggior ragione quando la limitatezza delle risorse disponibili rende le scelte e le decisioni più difficili.

Da quanto emerso nel corso dei focus group, è risultato evidente che la conoscenza reciproca aiuta, ma aiuta di più la fiducia tra le persone. A Belluno i rapporti sviluppatasi nel tempo con gli attori locali sono stati bidirezionali e spesso legati alle persone che in determinati momenti hanno ricoperto i ruoli chiave.

Forse in territori più sviluppati è diverso, ma in territori montani che scontano debolezze intrinseche e scarsa antropizzazione risulta difficile pensare a sostituire la Provincia con un ente di natura diversa e con competenze diverse: farne un ente di secondo livello inficerebbe la terzietà che la caratterizza e minerebbe la sua autonomia decisionale rispetto alle spinte particolaristiche dei singoli comuni; venendo a mancare alcune funzioni sub-regionali come la pianificazione territoriale, le politiche attive del lavoro, la promozione turistica, la difesa del suolo, la tutela delle invarianti idrogeologiche si dissolverebbe l'unità del territorio bellunese in quanto verrebbe meno il soggetto legittimato da tutti a fissare strategie comuni, priorità di intervento e di allocazione di risorse.

La Provincia è risultata essere un soggetto in grado di mettere intorno ad un tavolo tutti i soggetti locali rilevanti e di gestire la governance multilivello. Il territorio bellunese, nonostante le tante differenze, si percepisce come territorio omogeneo montano, con uguali necessità e problemi e la Provincia riesce a coordinare le diverse attività sul territorio in una logica di sistema.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Camera di Commercio di Belluno (2008), *Relazione sulla situazione economica della provincia di Belluno nel 2007*, giugno.

Camera di Commercio di Belluno (2009), *Il punto sulla crisi economica: dinamiche, numeri e testimonianze*, I Quaderni dell'economia locale, n. 1/2009, agosto.

Camera di Commercio di Belluno (2011), *Relazione sulla congiuntura economica in provincia di Belluno - 1° semestre 2011*, novembre.

Diocesi di Belluno - Feltre, Amministrazione provinciale di Belluno (2011), *Il cammino delle Dolomiti*.

Istat - Ufficio regionale per il Veneto, Unioncamere del Veneto, Camera di Commercio di Belluno (a cura di) (2005), *Il sistema produttivo del Veneto. Struttura ed evoluzione attraverso i Censimenti 1991 e 2001. La provincia di Belluno*, giugno.

Marini D. e Oliva S. (a cura di) (2003), *Belluno 2003. Sfide e opportunità per la società e l'economia*, Quaderni FNE, Collana Ricerche, n. 14 – luglio.

OECD (2009), *Rural Policy Reviews: Italy*, OECD Publishing.

Provincia di Belluno – Barp B., De Marchi G., Gobitti G. (a cura di) (2005), *Una montagna tra identità e trasformazione. Il monitoraggio e l'analisi delle criticità della Provincia di Belluno*, Report di ricerca del progetto "Monitoraggio sociale della montagna", ottobre.

Provincia di Belluno (2007), *Distretto Rurale della Provincia di Belluno. Programma operativo*.

Provincia di Belluno (2007), *Piano strategico della Provincia di Belluno. Documento preliminare*.

Regione Veneto (2005), *Gli Enti Locali e la riforma Bassanini nella Regione del Veneto*.

Regione Veneto (2005), *Rapporto sullo stato di attuazione del processo di decentramento amministrativo di cui alla L.59/1997, D.lgs. 112/1998 e alla L.r. 11/2001. Anni 2001-2003*.

Regione Veneto (2011), *Riparto delle funzioni amministrative tra Regione e Autonomie Locali. L.r. 13 aprile 2001, n° 11 (2001-2011)*.

Regione Veneto (2011), *Riparto delle funzioni amministrative tra Regione e Autonomie Locali ai sensi delle leggi di attuazione della L.r. 13 aprile 2001, n. 11 (2001-2011)*.

Servizio Studi e Statistica della Camera di Commercio di Belluno (a cura di) (2011), *Rapporto sull'economia locale. 9ª Giornata dell'Economia*, 6 maggio 2011

Servizio Studi e Statistica della Camera di Commercio di Belluno (a cura di) (2012), *Rapporto sull'economia locale. 10ª Giornata dell'Economia*, 4 maggio 2012

2. PROVINCIA DI BENEVENTO

2.1 BREVE INQUADRAMENTO DEL TERRITORIO

La Provincia di Benevento, classificata come area significativamente rurale dall'OCSE, in base alla zonizzazione adottata dal Piano di sviluppo rurale risulta suddivisa al suo interno in una fascia montana comprendente aree rurali con problemi complessivi di sviluppo e in una fascia collinare con aree rurali intermedie.

Figura 2.1 – Classificazione OCSE (centro) e Piano Sviluppo Rurale Nazionale 2007-2013 (destra) del territorio della Provincia di Benevento



Fonte: Nostre elaborazioni su mappe OCSE e PSN

È composta da 78 Comuni, di cui circa il 45% montani e la restante parte collinare. Ospita sui suoi 2071 kmq una popolazione al 2011 di quasi 284.900 residenti, con una densità abitativa (138 abitanti per kmq) molto inferiore a quella regionale e nazionale (rispettivamente 424 e 197) e una struttura insediativa concentrata in collina (63%).

Il territorio provinciale sconta problemi di rarefazione dei servizi alla popolazione e alle imprese e di progressivo abbandono, da cui risulta un indice di vecchiaia (154) superiore ai livelli sia regionali che nazionali (rispettivamente 102 e 149) e un indice di dipendenza strutturale (53) in linea con quello nazionale ma superiore a quello regionale (48).

La popolazione attiva rappresenta il 50% della popolazione in età lavorativa. Il tasso di occupazione nella classe di età 15-64 (45%), superiore a quello regionale, è decisamente inferiore a quello nazionale (57%). Il tasso di disoccupazione (11%) è inferiore a quello regionale (15%) ma superiore alla media nazionale (8%).

Se si considera l'occupazione per settore, emerge una vocazione agricola della provincia. Infatti, il tasso è in linea rispetto a quello regionale e di poco inferiore al nazionale (28%) nell'industria ma superiore in agricoltura (9% contro il 4% della media regionale e nazionale). Per le altre attività è molto vicino a quello nazionale ma inferiore a quello regionale.

Tabella 2.1 – Caratteristiche territoriali e socio-economiche

	Provincia di Benevento	Regione Campania	Italia
Superficie (kmq 2011)	2.071	13.590,24	301.336,00
Numero di Comuni (v.a. al 31/12/2011)	78	551	8.092
Popolazione anagrafica (v.a. al 09/10/2011)	284.900	5.766.810	59.433.744
Densità abitativa (ab. Per kmq al 09/10/2011)	137,59	424,33	197,23
Indice di vecchiaia (indicatore, 31/12/2009)	154,05	101,88	148,75
Indice di dipendenza strutturale (indicatore, elaborazione, 09/10/2011)	52,77	48,47	53,49
Popolazione 15-64 anni (v.a. al 2011)*	186.486	3.884.283	38.722.733
Occupati, di cui	85.219	1.567.239	22.967.243
– <i>agricoltura</i>	8,82%	3,92%	3,70%
– <i>industria</i>	22,35%	22,59%	28,47%
– <i>altre attività</i>	68,83%	73,49%	67,83%
Tasso di attività 15-64 anni (indicatore Istat, 2011)	50,14	46,72	62,25
Tasso di occupazione totale 15-64 anni (indicatore Istat, 2011)	44,75	39,40	56,94
Tasso di disoccupazione totale 15-64 anni (indicatore Istat, 2011)	10,62	15,52	8,41

* *Nostre elaborazioni*

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

In provincia di Benevento al dicembre 2011 risultano registrate 35.093 imprese, di cui quelle in agricoltura, silvicoltura e pesca rappresentano il 37% del totale.

L'agricoltura riveste un ruolo di primo piano nell'economia sannita; infatti contribuisce al valore aggiunto per il 5,23%, circa 2,5 punti percentuali in più rispetto alla media regionale (2,65%) e più di 3 punti percentuali rispetto a quella nazionale (1,91%). La produzione totale agricola provinciale ai prezzi base ammonta per il 2010 a 300Meuro, di cui il 72% afferente alle coltivazioni erbacee (36%) e ai servizi (36%).

Sull'importanza dell'agricoltura a livello provinciale incide il settore del tabacco, per la cui coltivazione la provincia, nonostante il forte processo di riconversione produttiva che ha interessato il settore nell'ultimo decennio, si colloca tra le principali aree di produzione a livello nazionale.

L'apporto dell'industria (17,54%), di gran lunga inferiore a quello dei servizi, risulta in media con il livello regionale (17,13%) e di ben otto punti percentuali sotto a quello nazionale (25%).

Nel periodo 2000-2011, il valore aggiunto provinciale aumenta in media con quanto registrato in Campania e in Italia (+32% contro, rispettivamente, +30% e +32%) La quota ascrivibile al settore primario si riduce in provincia (-7%). Si evidenzia inoltre nel settore nell'ultimo biennio un'inversione di tendenza a livello provinciale (+5% tra il 2008 e il 2010, contro -11% tra il 2000 e il 2008).

Tabella 2.2 – Caratteristiche strutturali dell’economia

	Provincia di Benevento		Regione Campania		Italia	
Totale imprese registrate, numero (Infocamere, 31/12/2011), di cui:	35.093		557.207		6.110.074	
– Agricoltura, silvicoltura, pesca	12.916	36,81%	70.589	12,67%	837.624	13,71%
– Attività manifatturiere	2.476	7,06%	48.942	8,78%	617.768	10,11%
– Costruzioni	3.466	9,88%	68.823	12,35%	906.496	14,84%
– Commercio all’ingrosso e al dettaglio	7.018	20,00%	193.633	34,75%	1.550.863	25,38%
– Attività dei servizi alloggio e ristorazione	1.680	4,79%	33.872	6,08%	392.337	6,42%
Valore aggiunto totale, Meuro, 2010, di cui:	4.387		85.877		1.395.219	
– Agricoltura	229	5,23%	2.273	2,65%	26.698	1,91%
– Totale industria	770	17,54%	14.713	17,13%	347.094	24,88%
– Servizi	3.388	77,23%	68.891	80,22%	1.021.426	73,21%
Reddito disp. totale, Meuro (elab. Ist. Tagliacarne, 2010)	302.538		3.284.624		45.942.616	
Reddito disp. procapite, euro (elab. Ist. Tagliacarne, 2010)	108.606	35,90%	1.630.229	49,63%	14.687.486	31,97%
Produzione totale agricola ai prezzi base, migliaia di euro (2010), di cui:	62.171		657.186		10.439.470	
– Coltivazioni erbacee	91.998	30,41%	648.489	19,74%	14.889.559	32,41%
– Coltivazioni legnose	2.584	0,85%	38.802	1,18%	476.690	1,04%
– Prodotti zootecnici	37.179	35,90%	309.917	49,63%	5.449.412	11,86%

Fonte: Nostra elaborazione su dati Atlante della competitività delle province e delle regioni, Istituto Tagliacarne – Unioncamere.

Negli anni a cavallo della crisi, il valore aggiunto provinciale ascrivibile all’industria, invece, diminuisce a tassi maggiori di quelli regionali e nazionali. Nello stesso periodo, in provincia di Benevento, viene meno anche la crescita dei servizi (-6% contro +26% del decennio 2000-2011) in maniera anche più accentuata rispetto a quanto avviene sia in Campania che in Italia (+2%).

Nella Provincia di Benevento, la base produttiva agricola è costituita da 24.259 aziende agricole (pari al 18% del totale regionale) che occupano una superficie totale di 129.486 ettari. La SAU è pari a 108.420 ettari. Il settore primario provinciale presenta tra gli ultimi due censimenti una dinamica evolutiva meno marcata rispetto al livello regionale e nazionale, sia in termini di riduzione delle aziende che della superficie totale.

Tabella 2.3 – Valore aggiunto totale ai prezzi base per categoria (prezzi correnti, euro)

	Agricoltura, silvicoltura e pesca (a)	(a/d)	Industria (b)	(b/d)	Servizi (c)	(c/d)	Totale (d)	
Provincia di Benevento	2000	246	7,39%	628	18,85%	2.455	73,76%	3.329
	2008	218	4,97%	890	20,25%	3.287	74,78%	4.395
	2011	230	2,69%	700	8,18%	3.084	36,00%	8.565
	Δ 2008/2000	-11%		42%		34%		32%
	Δ 2011/2000	-7%		12%		26%		157%
	Δ 2011/2008	5%		-21%		-6%		95%
Regione Campania	2000	2.133	3,21%	13.470	20,29%	50.784	76,50%	66.387
	2008	2.190	2,53%	16.729	19,35%	67.556	78,12%	86.475
	2011	2.341	2,79%	13.475	16,07%	68.030	81,14%	83.847
	Δ 2008/2000	3%		24%		33%		30%
	Δ 2011/2000	10%		0%		34%		26%
	Δ 2011/2008	7%		-19%		1%		-3%
Italia	2000	30.036	2,80%	297.109	27,74%	743.745	69,45%	1.070.891
	2008	28.851	2,04%	378.722	26,72%	1.009.927	71,25%	1.417.500
	2011	28.150	1,99%	351.495	24,84%	1.035.563	73,17%	1.415.207
	Δ 2008/2000	-4%		27%		36%		32%
	Δ 2011/2000	-6%		18%		39%		32%
	Δ 2011/2008	-2%		-7%		3%		-0,2%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Unioncamere e Istituto Tagliacarne

I seminativi, rappresentati principalmente dai cereali e dalle foraggere avvicendate, occupano circa il 69% della SAU. Le coltivazioni permanenti occupano circa il 23% della SAU provinciale, con una diffusione prevalente nelle aree collinari e montane del Taburno e del Titerno. Le coltivazioni arboree più diffuse sono la vite e l'olivo (21% della SAU).

Tabella 2.4 – Caratteristiche strutturali del settore primario

	Provincia di Benevento			Regione Campania			Italia		
	2000	2010	Δ 10/00	2000	2010	Δ 10/00	2000	2010	Δ 10/00
Numero aziende agricole, di cui									
– con allevamenti bovini	31.410	24.259	-22,77	234.335	136.872	-41,59	2.396.274	1.620.884	-32,36
– con tabacco	4028	2479	-38,46	15350	9333	-39,20	171994	124210	-27,78
Numero di capi bovini	4712	1461	-68,99	11005	3768	-65,76	16459	5104	-68,99
Superficie agricola totale (ettari)	54322	48453	-10,80	212267	182630	-13,96	6049252	5592700	-7,55
Superficie agricola utilizzata (SAU) (ettari)	137.765	129.486	-6,01	837.810	722.687	-13,74	18.766.895	17.081.099	-8,98
– Sau a tabacco	111.887	108.420	-3,10	585.997	549.532	-6,22	13.181.859	12.856.048	-2,47
– SAU a prati permanenti e pascoli	6387,7	3436,44	-46,20	12611,41	8800,27	-30,22	35370,63	27100,19	-23,38
	11148,72	12729,5	-11,06	113333,16	120434,11	-4,65	3414591,64	3434073,04	0,57

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

Particolare rilievo assume, nelle aree del Fortore, dell'Alto Tammaro e delle Colline Beneventane, la tabacchicoltura che rappresenta oltre il 40% della SAU a tabacco regionale e il 12% di quella Nazionale. Il numero di aziende con tabacco si è ridotto tra gli ultimi due censimenti (-69%) in maniera drastica, così come la superficie agricola destinata alla coltivazione di tabacco (-46%), ponendo un importante problema di riconversione produttiva.

La Provincia di Benevento nel 2010 ha registrato una propensione all'export e un tasso di apertura di molto inferiore rispetto a quella nazionale e regionale.

Le esportazioni aumentano tra il 2000 e il 2011, ma meno di quanto avviene per la regione o per l'Italia nel suo complesso.

Tabella 2.5 – Apertura dei mercati (Meuro, %)

	Provincia di Benevento			Regione Campania			Italia		
	2010	2011	Δ	2010	2011	Δ	2010	2011	Δ
Importazioni	214	240	+12%	11.686	12.695	+9%	343.220	400.184	+17%
Esportazioni	121	125	+3%	8.938	9.426	+5%	333.329	371.153	+11%
Propensione all'export (2010)	2,76%			10,41%			23,89%		
Tasso di apertura (2010)	7,65%			24,02%			48,49%		

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

Benevento ha un territorio tutto montano e collinare caratterizzato da comuni di piccole dimensioni demografiche, con una presenza significativa di anziani e una tendenza nelle aree più marginali allo spopolamento.

La provincia manifesta un problema di infrastrutture, sia economiche che sociali, con livelli poco maggiori della metà di quelli nazionali, a differenza della Regione Campania nel suo complesso che risulta invece dotata di infrastrutture al di sopra della media italiana.

Tabella 2.6 – Indici di infrastrutturazione (Italia=100)

	Provincia di Benevento		Regione Campania	
	2001	2011	2001	2011
Infrastrutture economiche*	64,06	54,12	84,00	104,86
Infrastrutture sociali**	71,62	74,65	112,18	114,66
Indice generale infrastrutture (economiche e sociali)	66,33	60,28	92,45	107,80

*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 Tagliacarne – Unioncamere

2.2 LE FUNZIONI

Funzioni conferite dalla Regione

Nella Regione Campania, il riordino più significativo delle funzioni delegate è derivato dal decreto legislativo n. 112 del 1998, che non è stato attuato tuttavia con una legge regionale unitaria, ma con successivi provvedimenti regionali che hanno disciplinato il conferimento delle funzioni in specifici ambiti materiali. In alcune materie le funzioni erano già state delegate alla provincia in anni precedenti al D.lgs. 112. Questo è il caso, ad esempio, degli interventi di forestazione per i quali la provincia ha la delega già dal 1989. Le principali funzioni della provincia possono essere raggruppate in quattro macro aree:

5. *Sviluppo economico e attività produttive* (agricoltura, caccia e pesca, energia, turismo);
6. *Territorio, ambiente e infrastrutture* (opere pubbliche, viabilità, governo del territorio, difesa del suolo, trasporto, protezione civile);
7. *Servizi alla persona e alla comunità* (istruzione e formazione professionale, beni culturali, servizi sociali)
8. *Polizia amministrativa* (polizia locale e sicurezza urbana).

In ciascuna di esse le funzioni conferite dalla Regione sono riconducibili, a seconda della portata della delega, a cinque tipologie di attività (tabella 7): pianificazione/progettazione, regolazione, erogazione di aiuti finanziari agli operatori, realizzazione di servizi e attività generali di controllo, monitoraggio e valutazione.

Le attività di programmazione e pianificazione si concentrano principalmente nella macro-area territorio, ambiente e infrastrutture, dove quella più rilevante appare senz'altro la pianificazione urbanistica (con il PTCP). L'attività di regolazione (definizione di norme specifiche, regimi autorizzativi, criteri di ammissibilità, ecc.), riguarda varie materie, sia nel campo dello sviluppo che del territorio e dell'ambiente ed è principalmente finalizzata all'applicazione a livello provinciale di norme regionali. L'attività di erogazione finanziaria agli operatori privati e pubblici, è riconducibile principalmente alla programmazione comunitaria (POR e PSR) o nazionale (Patti territoriali). Tale attività ricorre anche al di fuori di questo ambito, ma risulta finanziariamente molto limitata, in quanto dotata di risorse residuali rispetto al volume di spesa dell'ente Regione. La limitata portata finanziaria non necessariamente implica l'assenza di interventi ad alto valore aggiunto o innovativi, come vedremo più avanti nel caso degli interventi anticrisi (cfr. paragrafo seguente).

L'attività di realizzazione di opere/servizi è di fatto concentrata nella materia territorio, ambiente e infrastrutture e riguarda in particolare i più tradizionali campi di intervento della provincia: strade, trasporti, lavori pubblici e protezione civile. Infine, pur non impegnando ingenti risorse finanziarie, le attività di controllo, monitoraggio e valutazione assorbono una parte delle risorse umane della struttura provinciale. Sono attività diffuse in tutte le materie, in quanto riguardano non solo competenze proprie o conferite, ma anche gli ambiti in cui la provincia supporta con un ruolo operativo il livello regionale/nazionale come nel caso dell'attuazione di programmi comunitari o nazionali.

Tabella 2.7–Funzioni conferite alle Province dalla Regione Campania

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

Fonte: Nostre elaborazioni.

Il principale documento di programmazione della provincia, come già sottolineato, è costituito dal PTCP. Tale documento individua le azioni da intraprendere prioritariamente. In particolare sono individuabili tre ambiti principali di intervento:

- Natura ed energia alternativa, cui afferiscono diverse azioni prioritarie riguardanti in particolare:
 - la diga di Campolattaro con un progetto per la potabilizzazione delle acque e la creazione di energia idroelettrica;
 - interventi per le aree naturali provinciali (Area Naturale Strategica “Calore”; Area Naturale Strategica “Ambito della Leonessa”; Area Naturale Strategica “Sabato-Bosco dei Ceppaloni”);
 - la rete dei Campi Fotovoltaici;
 - il polo di Eccellenza delle energie alternative – Tempio del Sole;
 - la realizzazione di impianti di piccola e media potenza distribuiti in rete sul territorio in alternativa alle coltivazioni di tabacco;
 - l’incentivazione e promozione del “Mini Eolico” e del “Micro Eolico”;
 - l’efficientamento degli edifici pubblici;

- Infrastrutture Ferroviarie, che riguarda in particolare:
 - il potenziamento della linea trasversale, asse ovest-est, della linea che collega Roma-Caserta con la Puglia;
 - l'ammodernamento tecnologico e l'ammodernamento della linea ferroviaria lungo la Valle Caudina, da Benevento a Napoli;
 - il potenziamento delle stazioni principali di Benevento e Pietrelcina;
 - la realizzazione dei "Nodi di interscambio gomma-ferro" di Apice, Pesco Sannita, Campolattaro e Telesse Terme;
- Infrastrutture e Servizi, con una serie di progetti su tematiche rilevanti per il territorio provinciale:
- la diffusione della Banda Larga (rete di Wireless);
 - la realizzazione di una scuola internazionale di diagnostica ambientale, telerilevamento e alta formazione di educazione ambientale;
 - il completamento del Meta Distretto ICT (Centro Multifunzionale di Eccellenza);
 - la creazione di un'Aviosuperficie con annesso eliporto, da realizzarsi sul territorio dei Comuni di Pesco Sannita e Pietrelcina per l'aviazione generale;
 - la realizzazione di un progetto scientifico del "Mediterranean Institute of Biotechnology" (M.I.B.).

Si tratta di una serie di azioni funzionali per lo sviluppo del territorio Beneventano e rispetto alle quali la provincia ha inteso assumere un ruolo propulsivo nell'ambito dell'esercizio delle proprie funzioni.

Per lo svolgimento delle funzioni, proprie e conferite, la Provincia di Benevento dispone di una struttura amministrativa gestita da una Direzione generale e organizzata in sette settori articolati in trenta servizi:

- 7) *Relazioni istituzionali, Presidenza ed Affari Generali, Sistemi Informativi* che cura le relazioni presidenziali, la ricerca scientifica e la comunicazione e la gestione dei sistemi informativi;
- 8) *Avvocatura, Organizzazione del personale e Politiche del Lavoro* che si occupa di politiche giovanili, gestisce i servizi per l'impiego, l'orientamento e la formazione professionale e in cui sono incardinati la Programmazione delle risorse umane, il Servizio Gestione Legale e quello di Avvocatura;
- 9) *Gestione Economica Finanziaria* che è dedicato alla programmazione finanziaria, di bilancio e al controllo di gestione;
- 10) *Edilizia, Patrimonio, Energia e Protezione Civile* che si occupa di edilizia pubblica ed edilizia scolastica, della gestione tecnico amministrativa del patrimonio e del demanio provinciale, degli espropri, della gestione energetica, della protezione civile e della motorizzazione civile;
- 11) *Pianificazione territoriale, Attività produttive, Politiche Agricole-Forestali* che si occupa di programmazione strategica, di pianificazione urbanistica e della stesura del Piano territoriale di coordinamento provinciale e gestisce il servizio Agricoltura e attività produttive e quello Forestazione, caccia e pesca;

12) *Infrastrutture, Viabilità e trasporti, Risorse idriche, Ambiente e rifiuti* che gestisce gli appalti pubblici in materia di infrastrutture e viabilità e si occupa di valorizzazione e gestione delle risorse ambientali (gestione risorse idriche, rischio idrogeologico, ciclo integrato dei rifiuti);

13) *Cultura, Turismo, Sport e Pubblica Istruzione* cui fanno capo i servizi cultura, turismo e sport e quelli per le politiche sociali, la pubblica istruzione e le pari opportunità;

Il coordinamento delle attività di competenza realizzate dai dirigenti di settore avviene attraverso l'organizzazione da parte del Direttore Generale di riunioni mensili e l'emanazione di indirizzi sulla gestione da parte del Presidente.

Nell'ambito della struttura provinciale opera anche un Nucleo di Valutazione, con funzione di verifica dei risultati ottenuti dalle attività svolte dai dirigenti dell'Ente rispetto a quanto programmato.

La provincia si avvale, per lo svolgimento delle sue funzioni, del supporto della società consortile SannioEuropa che fornisce supporto tecnico-operativo nei processi di pianificazione territoriale ed ambientale, nella gestione e promozione dei programmi integrati territoriali, oltre che nelle attività di informazione e promozione di programmi e progetti comunitari.

La società della Provincia Samte – Sannio Ambiente e Territorio gestisce l'Impianto Stir di Casalduni, stabilimento di tritovagliatura ed imballaggio dei rifiuti Campani e realizza inoltre iniziative e progetti su temi ambientali.

Inoltre, alla provincia fa capo un centro studi, focalizzato su temi agroforestali, ambientali ed economici, creato in collaborazione con l'Università del Sannio. La Provincia mette a disposizione la sede e delle borse di studio dedicate; l'Università fornisce un cofinanziamento in termini di risorse umane (ricercatori) ed assicura il coordinamento scientifico delle attività previste. La finalità è quella di realizzare analisi e studi sul territorio provinciale (sistemi produttivi territoriali, condizioni di vita nelle aree rurali) a supporto della formulazione di orientamenti e indirizzi. Ad esempio tra i temi affrontati segnaliamo l'analisi delle possibili strategie per la riconversione delle superfici coltivate a tabacco. Tra le altre attività del centro studi, la progettazione dei PIF afferenti alla provincia e il supporto, in termini di ricerca scientifica, alle attività di sperimentazione agricola poste in essere nell'azienda Casaldianni, gestita dalla Provincia di Benevento (cfr. paragrafo 2.2).

Funzioni svolte con progettualità cofinanziata

Per quello che concerne la progettualità cofinanziata, la Provincia di Benevento si avvale dell'Agenzia Sannio Europa, che con il Servizio Programmi e Progetti Europei fornisce all'Ente provinciale un supporto specifico per l'attivazione di tutti gli strumenti necessari ad intercettare le opportunità di finanziamento offerte dalla UE. Nello specifico l'Agenzia opera in supporto all'Ufficio Europa della Provincia, attivato presso il Settore Relazioni Istituzionali, Presidenza e Affari Generali dell'Ente, garantendo:

- il monitoraggio costante delle opportunità offerte dai Programmi Europei a cui l'Ente Provincia può candidarsi e la ricognizione delle progettualità attivabili;

- la divulgazione delle informazioni inerenti i bandi aperti, unitamente ad altre notizie di interesse, ai diversi settori della Provincia;
- l’attivazione di tutte le procedure e progettualità necessarie per la presentazione delle candidature, inclusi i rapporti con i potenziali partner di progetto e con le Autorità di Gestione competenti;
- la verifica dell’iter di approvazione delle proposte;
- l’assistenza tecnica in tutte le fasi di svolgimento delle progettualità approvate.

Tale soluzione organizzativa rappresenta una risposta al ridursi dei contributi e trasferimenti da Stato e Regione e del ricorso all’indebitamento che hanno favorito la spinta a reperire risorse finanziarie aggiuntive con procedure competitive locali, regionali, nazionali ed europee.

A fronte della costante riduzione di risorse, infatti, la Provincia ha cercato di utilizzare la progettualità finanziata con fondi europei per realizzare le attività necessarie a portare a compimento il disegno della sua programmazione strategica.

Nel decennio considerato la provincia di Benevento risulta coinvolta principalmente nei programmi operativi dei fondi europei a gestione regionale – Fondo di sviluppo regionale (FESR), Fondo per lo sviluppo rurale (FEASR), Fondo sociale Europeo (FSE) – e, soprattutto nel periodo 2007-2013, di alcuni fondi a gestione diretta (Interreg, Life, Urban etc.).

Nel periodo 2000-2006 hanno avuto una valenza strategica anche i progetti nazionali e in particolare i patti territoriali. L’amministrazione provinciale è tra i sottoscrittori di un patto generalista e di un patto agricolo che hanno interessato il territorio Beneventano. In questa fase, inoltre, la provincia ha gestito risorse ingenti dei POR non solo come beneficiaria ma anche con delega dalla Regione, nell’ambito delle politiche di sviluppo rurale, cofinanziate dal fondo Agricolo, e, in quota minoritaria, delle politiche della pesca (FEP).

La programmazione 2000-2006 si caratterizza anche per la partecipazione della Provincia a diversi progetti integrati, finanziati dal FESR e dal FSE, su temi di rilevanza per lo sviluppo dei territori rurali quali l’integrazione di filiera e territoriale, la valorizzazione turistica in chiave storica ed enogastronomica. Nel caso del PIT Regio Tratturo e di quello Protofiliera la Provincia ha assunto il ruolo di proponente e capofila del tavolo di concertazione territoriale.

L’esperienza nella progettazione integrata prosegue nell’attuale programmazione con la partecipazione a due progetti integrati di filiera (PIF) finanziati dal PSR Campania - uno nel settore vitivinicolo (Vitivinicoltura integrata per il territorio e l’innovazione nel Sannio) l’altro nel settore zootecnico (PIF Pascolo, per la creazione di un centro di innovazione e trasferimento tecnologico in zootecnia) – e a tre progetti integrati rurali per le aree protette (PIRAP) (parco Regionale del Partenio; Parco Regionale Taburno Camposauro; Parco Regionale del Matese) sui Fondi FEASR del PSR.

La Provincia ha fatto ricorso, in entrambi i sotto-periodi considerati, anche al programma Interreg, finanziato con il FESR, partecipando a quattro progetti sui temi dello sviluppo territoriale, della gestione sostenibile delle risorse naturali, del turismo e assumendo in due casi il ruolo di soggetto capofila.

Su Interreg ad oggi sono già stati conclusi tre progetti, tutti sul programma Interreg III B Archimed : *Hadriamed*, rivolto allo sviluppo delle aree rurali e insulari e in cui la Provincia era capofila; *Eureka*, volto allo sviluppo di sistemi informativi per la gestione sostenibile delle risorse naturali, *I-Trace*, per cui Benevento era l'ente capofila si incentrava sullo sviluppo turistico delle aree rurali attraverso la valorizzazione culturale e ambientale.

Tra le esperienze recenti è particolarmente interessante, per le modalità di raccordo con istanze locali, il finanziamento da parte della provincia di pacchetti anticrisi per attività produttive. In questo ambito infatti è prevista l'attivazione di tavoli di confronto inter-istituzionale per la ricerca di soluzioni operative a problematiche per territori specifici. Hanno beneficiato delle misure anticrisi nelle diverse specificazioni, circa 70 aziende, la gran parte delle quali ha ottenuto contributi in conto interessi attraverso i consorzi di Garanzia. Le misure anticrisi sono state volute dall'Amministrazione dell'Ente e messe a disposizione delle imprese mediante bando pubblico in risposta alla situazione di crisi che ha portato alla chiusura o al ridimensionamento di molte aziende anche tra quelle più innovative. La misura ha consentito di aiutare nella fase di "start-up" diverse imprese sannite che operano nel settore delle tecnologie ad alto valore aggiunto di innovazione.

Si segnala inoltre la sperimentazione di modalità innovative di interazione pubblico privato nella realizzazione di alcuni progetti. Si tratta della fondazione della agenzia di telerilevamento MARSec da parte della provincia, che attualmente è a partecipazione privata per il 49%, e della gestione dell'azienda Casaldianni, azienda agricola sperimentale nella cui gestione, attraverso specifiche convenzioni, sono coinvolti l'Università del Sannio, che cura un progetto di ricerca per la sperimentazione di nuove varietà colturali, soggetti privati, che intendono investire nella ricerca per migliorare le possibilità di produzione, e Slow Food che supporta la realizzazione di attività volte alla tutela della biodiversità (quali la messa a coltura di ecotipi vegetali in via di estinzione).

In entrambi i casi le attività realizzate producono un ritorno economico per la provincia. Nel caso dell'azienda agricola sperimentale sopra citata, si tratta principalmente dei proventi della commercializzazione dei prodotti ottenuti. Tali proventi consentono un parziale autofinanziamento e l'erogazione di borse di studio finalizzate alle attività di sperimentazione condotte in azienda. Ulteriori risorse potrebbero provenire in prospettiva (circa 60.000 euro) dalla partecipazione dell'azienda ai programmi agro-ambientali.

Nel caso della Marsec, fondata nel 2006 dalla provincia, i proventi provengono dall'erogazione di attività di servizio ad istituzioni pubbliche nel campo del monitoraggio ambientale e del controllo del territorio.

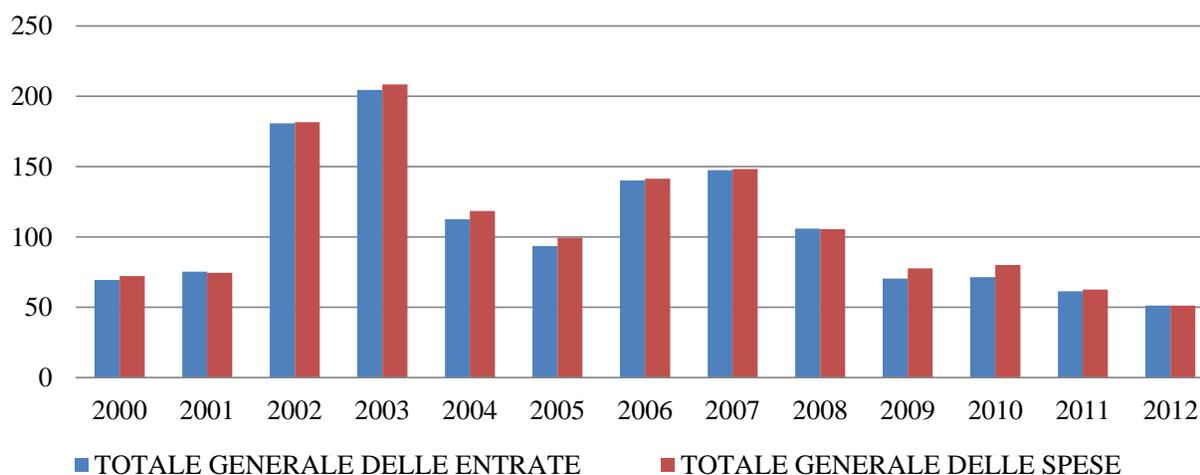
Con le risorse così acquisite non solo si finanziano le funzioni proprie e conferite della provincia ma è possibile sviluppare anche funzioni nuove (ad esempio le attività del centro studi), oltre che quelle di progettazione e costruzione di partenariati, e prevedere misure ad hoc (pacchetto anticrisi).

2.3 LE RISORSE

Le risorse di bilancio

Nella Provincia di Benevento nel periodo 2000-2012, il bilancio si attesta su una media di 109 milioni di euro, con picchi in aumento per le entrate e per le spese nei bienni 2002-2003 e 2006-2007, dovuti soprattutto all'aumento delle entrate in conto capitale per trasferimenti di capitali dalla Regione e alla corrispondente spesa in conto capitale per funzioni delegate nel campo dello sviluppo rurale.

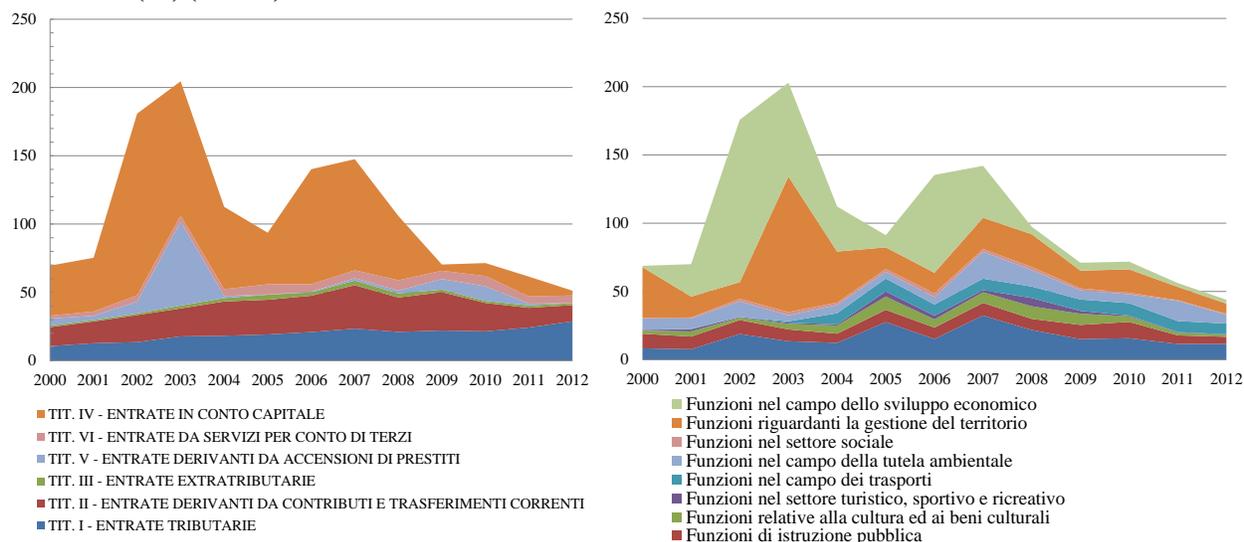
Figura 2.2 – Andamento delle entrate (accertamenti) e delle spese (impegni) di bilancio, 2000-2012 (Meuro)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

In generale, per le spese i maggiori volumi sono riferiti alle funzioni nel campo dello sviluppo economico seguite da quelle per la gestione del territorio (viabilità, programmazione territoriale e urbanistica), dalle spese generali per amministrazione, gestione e controllo e dalle spese per istruzione pubblica e tutela ambientale. Prendendo in esame ciascuna funzione nel tempo, si evidenzia che nel campo dello sviluppo economico sono le spese per l'agricoltura ad esibire la più vivace dinamica evolutiva (aumentando di oltre il 400% tra il 2001 e 2002 per poi ridursi del 100% tra il 2002 e il 2012) Tali andamento è connesso al processo di delega dalla Regione alla provincia sull'attuazione delle misure del POR agricoltura 2000-2006.

Figura 2.3 – 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

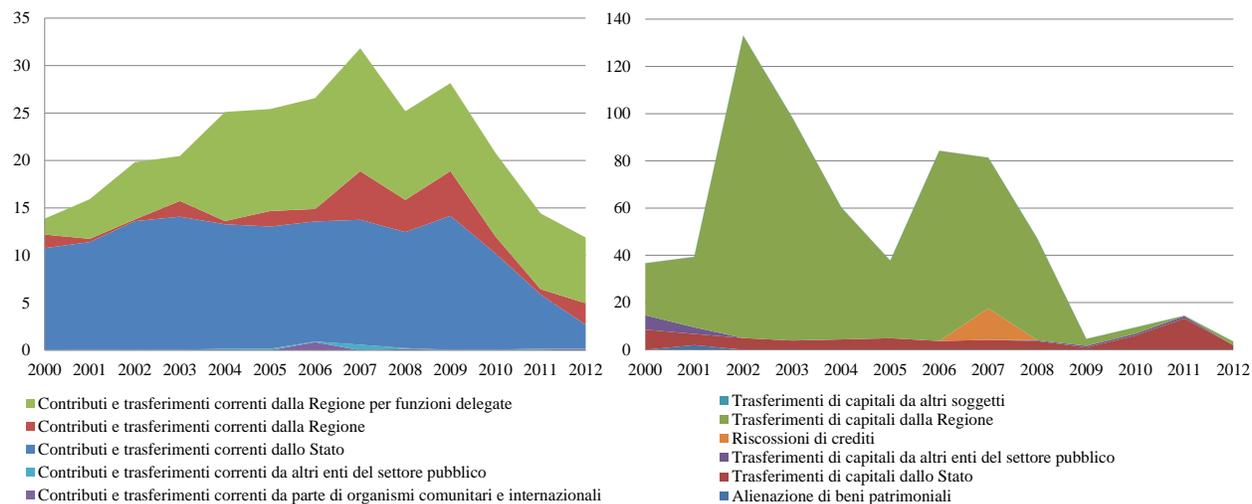
Parallelamente nel 2008 si registra un crollo (-93%) nei contributi e trasferimenti in conto capitale da parte della Regione, mentre nel corso del periodo considerato si registra un aumento di oltre il 50% (+55%) di quelli provenienti dallo Stato.

Nel periodo 2000-2012 sono state accertate in media risorse provenienti da contributi e trasferimenti correnti dallo Stato e dalla Regione pari, complessivamente, a 21Meuro, ossia il 50% della media delle entrate correnti (43Meuro), quasi equamente ripartite tra i due livelli di governo (12Meuro dallo Stato e 10Meuro dalla Regione). Tali importi sono stati sufficienti a coprire le spese correnti.

Tra il 2010 ed il 2012 si riducono del 42,8% le entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti (da 20,8 a 11,8Meuro), si riducono del 63% le entrate in conto capitale (da 9,4 a 3,5Meuro), e del 43% i trasferimenti di capitale dalla Regione (da 2,6Meuro a 1,5Meuro) e si azzerano le entrate derivanti da accensioni di prestiti (da 10,7 del 2010).

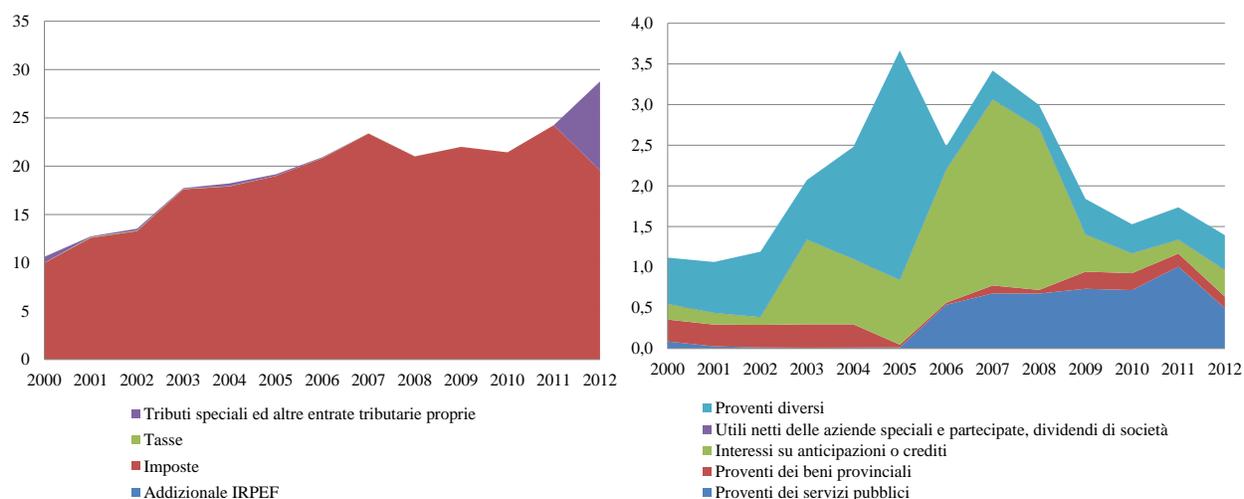
Nel consuntivo di bilancio per il 2012 si riducono rispetto al 2011 i contributi e trasferimenti correnti accertati nel complesso di 2,5Meuro. Inoltre, a fronte di una riduzione del 4% delle entrate in conto corrente rispetto all'anno precedente, si registra una riduzione delle entrate in conto capitale del 75%, a fronte di un bilancio di previsione che prevedeva invece un aumento di questa voce di 39Meuro. Tale circostanza è riconducibile allo slittamento nell'acquisizione dell'ulteriore 51% della compagnia Marsec da parte dell'attuale partner privato, previsto per il 2012 e avvenuto invece solo a fine 2013.

Figura 2.4 – 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

Figura 2.5 – Entrate (impegni) tributarie (sin) e extra-tributarie (dx) (Meuro)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Considerando i volumi del 2000 e del 2012 le entrate tributarie aumentano del 171% (con un incremento delle imposte²⁷ del 96%) e quelle extra-tributarie aumentano del 25%, grazie ai maggiori proventi dei servizi pubblici (che aumentano da 86mila € a circa 1milione di € nel 2011)

²⁷ Alle province è attribuito il gettito di due tributi: l'imposta provinciale di trascrizione degli autoveicoli al Pubblico Registro Automobilistico (PRA) e l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione degli autoveicoli.

per poi ridursi a 0,5Meuro nel 2012) mentre i proventi da beni provinciali²⁸ si riducono del 47%. A fronte di questi andamenti le spese correnti aumentano del 54% nell'arco del periodo considerato.

Tra il 2000 ed il 2012 quindi, si registra una crescita delle entrate proprie (+156%), dovuta più all'incremento delle entrate tributarie (+171%) che delle entrate extra-tributarie (+25%).

Così, se consideriamo gli indici di bilancio calcolati sui valori medi nei trienni 2000-2006 e 2007-2012 (tabella 8), si evidenzia da un lato un aumento di autonomia impositiva (22%), e dall'altro un incremento nell'autonomia di finanziare la propria spesa (+19%). Ma mentre si riduce la dipendenza dalle entrate provenienti da contributi e trasferimenti (dipendenza finanziaria), soprattutto da quelli correnti dallo Stato (dipendenza erariale), i trasferimenti correnti regionali sul totale delle entrate correnti continuano ad avere un peso non trascurabile, anzi crescente (+27%), come pure avviene, in generale, per l'incidenza delle spese correnti sul totale delle spese (+76%).

Gli indicatori di bilancio per i trienni 2000-2006 e 2007-2012 evidenziano una sensibile diminuzione del peso delle spese in conto capitale sia sul totale delle spese (-43%) sia, soprattutto, sulla spesa corrente (-70%). In particolare, si riducono del 71% le spese per funzioni nel campo dello sviluppo economico sul totale generale delle spese mentre aumenta l'incidenza di quelle per funzioni generali di amministrazione (64%).

Tabella 2.8 – Indicatori di bilancio

	Media 2000-2006	Media 2007-2012	Δ%
Autonomia finanziaria (<i>Entrate proprie/Entrate correnti</i>)	0,46	0,55	19%
Autonomia tributaria (o impositiva) (<i>Entrate tributarie/Entrate correnti</i>)	0,41	0,50	22%
Dipendenza finanziaria (<i>Entrate da contributi e trasferimenti/Entrate correnti</i>)	0,54	0,45	-16%
Dipendenza erariale (<i>Entrate da trasferimenti correnti dello Stato/Entrate correnti</i>)	0,33	0,20	-41%
Incidenza dei trasferimenti correnti dalla Regione sul totale delle entrate correnti	0,20	0,25	27%
Incidenza delle spese correnti sul totale delle spese	0,31	0,54	76%
Incidenza delle spese in conto capitale sul totale delle spese	0,64	0,37	-43%
Spesa in conto capitale sulla spesa corrente	2,53	0,76	-70%
Spesa funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo sul totale spesa corrente (<i>Spesa Tit. I, funzione 1 / Spese correnti</i>)	0,27	0,26	-1%
Peso relativo delle funzioni nel campo dello sviluppo economico sul totale spesa corrente (<i>Spesa Tit. I, funzione 9 / Spese correnti</i>)	0,11	0,09	-18%
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>)	0,12	0,20	64%
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>)	0,31	0,09	-71%
Grado di finanziamento della spesa corrente mediante entrate proprie (<i>Entrate proprie/Spese correnti</i>)	0,51	0,60	18%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

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

- un incremento nel tempo delle spese di amministrazione e di gestione;

²⁸ I proventi dei beni provinciali riguardano principalmente i redditi provenienti dal patrimonio dell'ente, come ad esempio i canoni locativi, le entrate gli interessi attivi sulle giacenze di cassa, gli utili derivanti da partecipazioni azionarie possedute dalla Provincia e gli utili che derivano dal ricorso.

- una riduzione sostanziosa del rapporto tra spese in conto capitale e spesa corrente;
- una maggiore capacità di finanziare le spese correnti con entrate proprie, di parte sia tributaria che extra-tributaria.

Le risorse aggiuntive

La Provincia di Benevento è riuscita nei due periodi di riferimento qui considerati (2000-2006 e 2007-2013) a maturare una notevole esperienza di progettazione, gestendo risorse aggiuntive rispetto a quelle di bilancio, anche in partnership con altri soggetti, non solo locali, sia nell'ambito di programmi nazionali (patti territoriali) che comunitari (Interreg, Life, Urban) (cfr. Tab. 10).

L'esperienza più significativa, sia per l'importanza delle risorse finanziarie gestite che per i risultati ottenuti in termini di realizzazioni, riguarda, tuttavia, il primo tra i due periodi considerati e si sostanzia principalmente in 3 filoni di attività:

- l'attuazione su delega della Regione degli interventi finanziati dal fondo agricolo nell'ambito del POR Regionale, che ha riguardato circa 321Meuro;
- la gestione dei progetti integrati previsti dal POR Fesr per un ammontare complessivo di 166Meuro sul FESR e 8,6Meuro sul FSE;
- i patti territoriali nazionali, per un ammontare complessivo di 119Meuro;

Per l'analisi dell'esperienza di attuazione degli interventi Por agricoli si rimanda al paragrafo 5. Nell'attuale programmazione l'ammontare delle risorse gestite direttamente dalla provincia si riduce in maniera drastica, soprattutto per il venire meno della delega Regionale per le misure di sviluppo rurale. La provincia recupera un ruolo sugli interventi per le aree rurali nell'ambito dei PIRAP (progetti integrati rurali per le aree protette) e dei PIF (progetti integrati di filiera), entrambi previsti dal PSR regionale. Nell'ambito del POR FESR, inoltre, l'amministrazione provinciale implementa una serie dei progetti (Art Sannio Campania) sui temi della valorizzazione storico culturale e della sicurezza del territorio (ripristino sedi stradali, regimazione delle acque, opere di presidio e consolidamento). Con fondi FAS vengono invece realizzati, su delega della Regione, interventi finalizzati al ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani e all'implementazione della raccolta differenziata.

La partecipazione ai progetti Interreg (quattro in totale per un totale di circa 4.5Meuro), assume una valenza strategica nell'intero periodo considerato non tanto in termini di risorse gestite, quanto perché consente alla provincia di confrontarsi con partner di altri paesi. In due casi la provincia ha assunto inoltre il ruolo di soggetto capofila.

Va evidenziato che le risorse aggiuntive gestite dalla provincia, passano tra i due periodi di programmazione dal 71% al 18% delle entrate/spese di bilancio e dal 102% al 40% delle spese in conto capitale per l'intero periodo 2000-2012, se rapportate alle spese in conto capitale per funzioni di sviluppo locale (beni culturali, turismo, tutela ambientale, politiche sociali e sviluppo economico).

Tabella 2.9–Risorse finanziarie direttamente gestite dalla Provincia di Benevento

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	320.893,81	55.000,00
2. Misure del Programma Operativo FSE	Delega	8.590,50	–
3. Misure del Programma Operativo FESR	Bando competitivo	166.500,00	12.261,00
4. Misure del Programma Fondo Pesca	Delega*	2.500,00	3.000
5. Patti territoriali generalisti	Bando competitivo	94.000,00	–
6. Patti territoriali agricoli	Bando competitivo	25.260,00	–
7. Contratti di programma	–	–	–
8. Altri programmi integrati di sviluppo locale (regionali)	Bando competitivo	–	6.100
9. Programmi FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate)	Delega	–	3.165
10. Progetti INTERREG	Bando competitivo	3.100,00	1.317,00
11. Progetti LIFE	Bando competitivo	–	1.340,00
15. Progetti URBAN	Bando competitivo	100,00	–
16. Altri programmi:			
- Equal			
- Interact			
- South-East Europe (SEE)	–	–	–
17. Altri finanziamenti:			
- Pacchetti anticrisi per attività produttive	–		840,00
TOTALE		620.944,31	83.023,00
% sul totale generale delle entrate/spese di bilancio		71%	18%
% su totale delle spese in conto capitale		102%	40%
% sulle spese in conto capitale per sviluppo locale***		180%	97%

* Nel 2000-2006 la Delega sulle misure di sviluppo rurale ha riguardato il POR per 313 milioni di euro e il PSR per 8 milioni di euro.

** Per il periodo 2007-2013 non è stata attribuita alla provincia una delega, ma un avalimento.

*** 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 Belluno e Ministero dell'Interno

2.4 RELAZIONI TRA PROVINCIA E ATTORI LOCALI

La Regione

La Regione Campania non ha avuto un approccio organico al decentramento provinciale, limitandosi tendenzialmente a dare attuazione agli indirizzi nazionali laddove richiesto. Inoltre, nel periodo di riferimento considerato, a parità di materie delegate ha modificato le politiche di bilancio e ridotto i trasferimenti. Per quel che riguarda l'attuazione dei programmi comunitari, infine, nel passaggio tra le due programmazioni (2000-2006 e 2007-2013), si è ridotta sostanzialmente la portata delle risorse gestite dalla provincia. Ciò ha comportato un'evidente perdita di autorevolezza e legittimazione della Provincia nei confronti del territorio di competenza, una riduzione delle risorse potenziali in entrata. Inoltre, gli uffici ad hoc che erano stati creati per la gestione delle misure POR 2000-2006 sono stati chiusi.

Dal 2010 in poi, inoltre, si ha un mutamento nel quadro politico a livello regionale: Benevento ha un'amministrazione di centro sinistra e al governo della Campania c'è una coalizione di centro-destra. Mentre rimangono sostanzialmente invariate le deleghe, cambiano le strategie della Regione per le politiche di bilancio, con particolare riferimento al trasferimento delle risorse

verso il Bilancio provinciale. Si riducono le risorse e si registra una maggiore lentezza nel loro trasferimento. Tale situazione acuisce i disagi nella gestione delle attività da parte della provincia che fatica a trovare liquidità con conseguenti difficoltà anche nel far fronte al pagamento dei fornitori. Dal 2001 al 2010 la situazione è stata stabile, periodo che coincide con la giunta del presidente Bassolino. Dopo il 2010 i trasferimenti si riducono: ad esempio nel settore dei trasporti è stato applicato un taglio lineare del 9,1%, pari a 3 milioni di euro annui, successivamente ritenuto illegittimo dal tribunale amministrativo. Questo ha comunque creato problemi: ad esempio non si è potuto fare un bando per il gestore unico perché l'importo disponibile non era sufficiente.

Nel settore della forestazione, delegato dalla regione dal 1989, i fondi per gli stipendi dei 48 operai forestali e del piano antincendio boschivo venivano stanziati e trasferiti dalla regione, che li finanziava con mutui regionali accesi attraverso la cassa depositi e prestiti. Dal 2010 in poi questa prassi viene meno e, il governo regionale, dal momento che non ha fondi da destinare a questa materia in bilancio, con apposita Legge regionale del 2010, indica agli enti delegati di finanziare questa materia reperendo economie su altre materie agricole o utilizzando i fondi FAS.

Le economie utilizzabili dalla provincia e destinabili a tale materia ammontano a un milione e 100 mila euro che però non possono essere impegnati e spesi per l'esigenza di rispettare il patto di stabilità, esigenza che rende di fatto impossibile pagare gli operai forestali.

Il patto di stabilità individua i livelli di riferimento da non superare nei pagamenti come percentuale rispetto alle previsioni di bilancio. Ad esempio i capitoli di bilancio: "rappresentanza, comunicazione e spese istituzionali" non possono superare il 20% del 2009. Anche in presenza di risorse disponibili, le somme impegnate non possono essere spese. Si tenga presente che non rispettare il patto di stabilità porta a una multa pari allo sfioramento del patto stesso. L'amministrazione viene a trovarsi, così, in una situazione di stallo causata dall'irrigidirsi delle regole di bilancio e che rischia di ripercuotersi sul regolare esercizio delle funzioni ordinarie dell'Ente.

Gli attori locali

In materia di rapporti tra la Provincia e gli attori locali l'esperienza pregressa è molto positiva e trova due principali momenti di sintesi nel corso del decennio considerato. Il primo lo si individua nell'azione di governance e ascolto del territorio posta in essere in occasione dell'attuazione delle misure rurali del POR 2000-2006 (cfr. paragrafo 5), che verrà analizzato nel caso studio presentato nel paragrafo 5. Il secondo si sostanzia nel Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) approvato definitivamente dalla Regione Campania nell'ottobre del 2012.

Nel primo caso la visione strategica della Provincia ha consentito di ottimizzare i risultati e coordinare l'azione degli altri enti coinvolti (organizzazioni di categoria, Comunità Montane, Comuni) verso il raggiungimento di un obiettivo condiviso: lo sviluppo delle aree rurali. Gli attori locali riconoscono il ruolo chiave sul piano politico e finanziario svolto dalla Provincia nel periodo 2000-2006 e ne lamentano l'indebolimento come conseguenza del ridimensionamento del processo di delega nella programmazione attuale.

Il PTCP nel suo iter di formulazione ha previsto diversi momenti di ascolto del territorio, atti a garantire la partecipazione degli attori locali. In particolare sono stati organizzati 5 seminari di confronto con rappresentanti, politici ed istituzionali, degli enti, degli ordini e collegi professionali e delle associazioni di categoria. Inoltre, sono state attivate le conferenze di co-pianificazione con lo scopo di garantire il dialogo con il territorio, attraverso il coinvolgimento delle istituzioni locali e di tutti i soggetti interessati.

Le comunità montane nel beneventano attualmente sono quattro, ma è in corso di discussione una legge regionale di riordino. I rapporti tra Provincia e comunità montane nel periodo di riferimento hanno riguardato principalmente il dissesto idrogeologico e la prevenzione degli incendi boschivi. Su queste materie si sono realizzate sinergie tra gli Enti in questione, sulla base di accordi e convenzioni. Sul fronte dei rapporti con i comuni, è stata recentemente creata anche una Conferenza dei Sindaci che funziona come organismo di ascolto.

Su problematiche di interesse per territori specifici (ad es. sulla crisi del polo tessile di Airola) o per l'intera provincia (ad esempio sul riordino delle province) vengono attivati tavoli di confronto inter-istituzionale, presieduti dal Presidente della Provincia, coinvolgendo a seconda dei temi trattati, i comuni, la camera di commercio, i sindacati, le organizzazioni professionali e i rappresentanti parlamentari del territorio (deputati e senatori nazionali e comunitari e consiglieri regionali). Obiettivo di questi tavoli è la ricerca di soluzioni operative per risolvere una situazione di crisi, anche attraverso il trasferimento di istanze e la proposizione di idee e progetti a livello nazionale o regionale.

I partenariati di progetto

La Provincia di Benevento è stata ed è partner in numerosi progetti europei (Interreg, Life, Urban) e Nazionali (Patti territoriali, PIT, PIF, PIRAP), ed ha acquisito una grande competenza nella progettazione e gestione che ha fatto sì che in molti casi la provincia assumesse il ruolo di soggetto proponente e capofila.

L'Agenzia Sannio-Europa, fornisce alla provincia supporto tecnico-organizzativo nelle attività di informazione e promozione di programmi e progetti comunitari e/o finanziati tramite i fondi comunitari, al fine di innalzare la quota di acquisizione dei finanziamenti europei a favore della Provincia di Benevento e degli altri enti locali e territoriali. L'agenzia cura anche la progettualità e i rapporti con i potenziali partner e l'assistenza tecnica nelle fasi attuative. Questa modalità garantisce una maggiore dinamicità dell'azione dell'Ente.

La scelta dei partner dipende soprattutto dalla tematica: per il filone di valorizzazione turistica basata su risorse naturalistico-ambientali ricorrono come partner diversi parchi regionali e nazionali campani (nei PIRAP i parchi regionali del Taburno e del Matese, per Interreg il Parco nazionale del Cilento e Vallo di Diano). Sui temi di sviluppo locale le organizzazioni di categoria sono partner ricorrenti, così come sulla valorizzazione enogastronomica sono sempre presenti le comunità montane. Nei progetti integrati nazionali sono sempre presenti come partner i comuni. Per svariati progetti su cultura, turismo e enogastronomia sono state allacciate relazioni con partner di altre Province Campane. Nell'ambito di Interreg i partner provengono dall'area del mediterraneo (quasi sempre la Grecia, ma anche Malta e Cipro). Le tematiche maggiormente

sviluppate sono la promozione turistica, la gestione sostenibile delle risorse naturali, l'enogastronomia e le filiere locali.

In alcuni casi il valore aggiunto delle esperienze progettuali va ricercato nella sperimentazione di nuove modalità di scambio tra i soggetti coinvolti. Ad esempio, l'esperienza del patto territoriale di Benevento si caratterizza per la creazione di un meccanismo permanente di concertazione tra i soggetti locali dello sviluppo, che ha tra l'altro consentito di introdurre criteri di flessibilità del mercato del lavoro. Il giudizio sul patto è estremamente positivo e il CNEL lo ha considerato un modello di concertazione tra gli attori dello sviluppo locale.

2.5 L'INTERVENTO DELLA PROVINCIA NELLA GESTIONE DELLE MISURE DI SVILUPPO RURALE PREVISTE DAL POR CAMPANIA 2000-2006

Questa parte del rapporto di analisi focalizza l'attenzione sul ruolo svolto dalla Provincia nell'attuazione delle misure di sviluppo rurale del programma operativo regionale 2000-2006, al fine di esaminare la funzione svolta nell'animazione a livello locale, nella capacità di catalizzare la domanda e i fabbisogni del territorio, gli strumenti di policy utilizzati e gli effetti generati dall'intervento provinciale.

Il caso di Benevento ha rappresentato un esempio di buona prassi nell'attuazione delle politiche rurali in Campania nella scorsa programmazione, sia per gli elevati livelli di spesa che per la capacità di realizzare investimenti nella diversificazione dell'economia rurale, in ambiti territoriali tra i più marginali a livello regionale.

In particolare, sarà preso in esame il modello organizzativo creato a livello provinciale per l'attuazione degli interventi, le iniziative di promozione e animazione messe in campo dalla provincia, l'impianto della politica in questione e i principali risultati ottenuti in termini di interventi realizzati.

Le soluzioni organizzative adottate

La Provincia di Benevento è stata coinvolta dalla Regione già nella fase di programmazione degli interventi del fondo agricolo del POR. Essa ha contribuito con uno studio finalizzato a individuare le necessità del settore e del territorio provinciale e a fornire elementi utili, nella fase di impostazione dei bandi, a calibrare gli interventi nelle aree rurali rispetto ai fabbisogni territoriali. L'azione della provincia si è fondata su una visione di sviluppo basata principalmente sul rafforzamento dei servizi essenziali, la diversificazione economica dei territori e la valorizzazione dei borghi rurali.

Per la gestione delle misure del POR 2000-2006 l'amministrazione provinciale ha adottato un modello di governance basato sulla ricerca di interazioni e sinergie con gli altri enti operanti sul territorio. Ad esempio per quel che concerne gli interventi volti al finanziamento di servizi essenziali per la popolazione rurale, la Provincia ha sottoscritto con largo anticipo rispetto all'emanazione dei bandi un protocollo di intesa con le Aziende Sanitarie Locali (ASL), volto ad individuare le zone in cui realizzare determinati interventi (installazione di defibrillatori e creazione di centri per il telesoccorso), in relazione al deficit di servizi esistente.

La scelta di decentramento fatta dalla Regione per l'attuazione del POR agricoltura ha permesso di operare con la massima efficienza. Al raggiungimento di questo risultato ha sicuramente contribuito il potenziamento della struttura interna provinciale (in particolare dell'Ufficio Agricoltura) con l'inserimento di personale preparato proveniente da altre istituzioni e la creazione di uffici ad hoc per gestire l'attuazione delle misure di intervento delegate dalla Regione.

L'opera di informazione sul nuovo strumento di accesso ai fondi comunitari per lo sviluppo rurale è stata capillare sul territorio ed è iniziata con grande anticipo rispetto alla pubblicazione dei bandi. Oltre agli incontri aperti al pubblico, tenuti in tutti i comprensori della provincia, di fondamentale importanza è stata l'azione di formazione degli attori coinvolti nell'attuazione svolta dal Formez, che ha loro permesso di operare con competenza, capacità e tempestività. La mole di domande di aiuto pervenute e finanziate è stata tale da fare del caso di Benevento un esempio di buona prassi nell'attuazione delle politiche rurali.

I risultati ottenuti sono riconducibili da un lato al forte fabbisogno di intervento dei territori rurali beneventani dall'altro alla azione organizzativa dell'amministrazione provinciale promossa su vari fronti: il potenziamento dell'organico afferente all'ufficio Agricoltura, la capacità di ascolto dei fabbisogni degli attori locali, il capillare lavoro di formazione svolto in anticipo rispetto all'avvio dell'attuazione degli interventi, il coordinamento e l'interazione con le altre istituzioni presenti sul territorio. Un aspetto ulteriore va cercato nella visione degli amministratori sulle potenzialità evolutive delle aree rurali.

Il bilancio dell'esperienza è senz'altro positivo e avrebbe suggerito un percorso di ulteriore delega delle funzioni. Tuttavia, nella programmazione 2007-2013 si è ridotta sostanzialmente la portata delle risorse gestite dalla provincia, con una sostanziale perdita della capacità di incidere sull'evoluzione del territorio di competenza e, con la chiusura degli uffici creati ad hoc, una perdita del know-how acquisito in passato.

Il quadro degli interventi finanziati e i principali risultati ottenuti

Le misure per l'agricoltura e lo sviluppo rurale gestite dalla provincia di Benevento nell'ambito dell'attuazione del POR Campania sono riconducibili a cinque macro-tipologie di intervento:

- Ammodernamento delle strutture di produzione agricole e di trasformazione e commercializzazione. Si tratta di misure a forte connotazione settoriale e che rappresentano gli interventi più tradizionali ormai attuati da decenni in tutte le regioni;
- Salvaguardia ambiente che racchiude due misure: sistemazione idraulico forestale e tutela delle risorse naturali e interventi nelle aziende silvicole a scopo produttivo;
- Diversificazione dell'attività economica a livello aziendale e di area. Si tratta di misure che perseguono l'obiettivo di sviluppare fonti alternative o integrative di reddito nelle aree rurali.

Infrastrutture e servizi che comprendono tutti gli interventi volti ad accrescere la dotazione infrastrutturale e di servizi delle aree rurali per le attività produttive (agricole e non) e per la popolazione rurale.

Gli interventi realizzati assumono in molti casi una valenza settoriale ma non mancano investimenti e aiuti orientati al perseguimento di obiettivi di sostenibilità ambientale e di uno sviluppo basato sulle risorse e sugli attori locali, attento alla qualità della vita delle popolazioni rurali. La tabella 2.10 riporta le risorse gestite dalla provincia di Benevento per misura e grado di orientamento verso obiettivi settoriali, territoriali e ambientali.

Tabella 2.10 – Le risorse gestite dalla Provincia di Benevento per tipologia di intervento

codMisura	Misura	AMBIENTE SETTORE TERRITORIO	Macro-tipologia di intervento	Risorse pubbliche erogate (migliaia €)	% su totale risorse regionali erogate dalle Province
4.8	Ammodernamento strutturale delle aziende agricole	*	Ammodernamento	68.424	34,6
4.10	Ricomposizione fondiaria	*	Ammodernamento	3.224	33,4
4.15	Primo insediamento dei giovani agricoltori	*	Ammodernamento	22.075	32,6
	TOTALE AMMODERNAMENTO			93.723	34,1
1.3	Sistemazione idraulico forestale e tutela delle risorse naturali	*	Salvaguardia ambiente	45.394	24,7
4.17	Interventi nelle aziende silvicole a scopo produttivo	*	Salvaguardia ambiente	5.438	24,8
	TOTALE AMBIENTE			50.832	24,7
4.12	Interventi per il miglioramento dei villaggi rurali e per la protezione e la tutela del patrimonio rurale	*	Diversificazione	69.508	55,0
4.13	Interventi per favorire la diversificazione delle attività agricole e lo sviluppo di quelle affini allo scopo di implementare fonti alternative di reddito	*	Diversificazione	3.885	29,0
4.14	Incentivazione di attività turistiche ed artigianali	*	Diversificazione	9.667	23,3
	TOTALE DIVERSIFICAZIONE			83.060	45,9
4.20	Sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell'agricoltura	*	Infrastrutture	59.876	47,3
4.22	Interventi a sostegno dell'acquacoltura, maricoltura e piccola pesca costiera e adeguamento delle strutture portuali (Fondo SFOP)	*	Infrastrutture	2.327	4,4
4.11	Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	*	Servizi	13.954	45,2
	TOTALE INFRASTRUTTURE E SERVIZI			76.157	36,1
	TOTALE GENERALE			303.772	34,8

Fonte : Elaborazioni Inea su dati attuazione POR 2000-2006

Appare evidente la notevole utilizzazione delle risorse finanziarie messe a disposizione dal POR Campania (il 35% delle risorse complessivamente delegate alle province) con una concentrazione di interventi ancora maggiore (tra il 45% e il 55%) nelle principali misure volte

alla riqualificazione dei piccoli borghi e al miglioramento della dotazione infrastrutturale e di servizi nelle aree rurali (4.11; 4.12; 4.20).

Un ulteriore dato da considerare è la capacità dimostrata di convogliare risorse verso i sistemi territoriali più deboli, caratterizzati da rarefazione della popolazione (misurata da bassa densità abitativa) e marcati processi di invecchiamento della popolazione. Infatti, dalla valutazione del QCS 2000-2006 con riferimento allo sviluppo rurale è emersa, attraverso l'analisi di studi di caso, la forte capacità di attrarre risorse da parte delle aree interne e montane più deboli della provincia, ricadenti nell'ambito delle comunità montane del Fortore e dell'Alto Tammaro (Falessi, Galletta, Marotta, 2007).

La valutazione ha messo in luce come tali risultati siano stati raggiunti grazie anche all'azione di *governance* per l'attuazione delle misure posta in essere dalla provincia di Benevento. Infatti l'Ente provincia ha risposto in modo consono alle richieste di qualificazione del personale ed alla gestione degli interventi. In particolare si è creata una filiera di conoscenze all'interno dell'istituzione provinciale, capace di interfacciarsi con il livello regionale e di dialogare con il territorio. In questo modo si è dato vita ad un circolo virtuoso che ha consentito un'ottima pubblicizzazione a livello locale sugli interventi finanziati e, grazie alla buona azione amministrativa svolta dalla provincia e al forte interesse sulle azioni comunitarie da parte dei tecnici e della popolazione, ha reso possibile il finanziamento di un intervento massiccio anche nelle aree più deboli.

La principale criticità da superare per lo sviluppo di queste aree rimane la scarsa integrazione tra gli interventi aggiuntivi afferenti a fondi diversi. La via da seguire sta nella creazione di una progettualità comune, che colleghi l'intervento per lo sviluppo rurale in queste aree, da solo insufficiente a frenarne lo spopolamento, con quello degli altri fondi e con l'azione ordinaria sui servizi essenziali e le politiche a favore del lavoro.

ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nel corso dell'ultimo decennio, la Provincia di Benevento ha svolto, oltre alle funzioni storiche legate alla viabilità e all'edilizia scolastica, alla forestazione anche funzioni concernenti la pianificazione territoriale, l'ambiente, il lavoro, il turismo, la difesa del suolo, la protezione civile e la realizzazione di interventi per lo sviluppo rurale.

La Provincia nell'esercizio delle sue funzioni (deleghe per l'attuazione di programmi regionali, formulazione PTCP, tavoli anticrisi) si è dimostrata in grado di gestire processi di *governance* multilivello mettendo intorno ad un tavolo tutti i soggetti locali rilevanti e coordinando progetti e attività sul territorio in una logica di sistema. Si tenga presente che nel territorio provinciale non risultano al momento unioni formali di comuni che tra l'altro sono disegnate per la gestione dei servizi associati ma non per coordinare attività, creare sinergie e ideare percorsi di sviluppo di lungo periodo, su scala provinciale.

Dalle evoluzioni recenti emergono, tuttavia, alcune contraddizioni. A fronte di un progressivo e sempre più rilevante trasferimento di funzioni si è verificata una riduzione delle risorse per espletarle, derivante da un irrigidimento delle regole di bilancio, con conseguenti problemi di gestione anche delle spese ordinarie (es. pagamento stipendi operai forestali). Inoltre, la Provincia di Benevento deve interfacciarsi con una Regione che anche se non centralistica, non ha espresso

un disegno unitario nel processo di decentramento agli enti territoriali, comprese le provincie. Indipendentemente dal processo di riforma complessivo, tuttavia, la Regione nel corso della passata programmazione ha consentito alla Provincia di assumere un ruolo importante nell'ascolto di fabbisogni territoriali e nella gestione degli interventi per lo sviluppo rurale. Negli ultimi anni il quadro si complica: il processo di delega subisce una battuta di arresto e l'attuazione delle politiche di sviluppo rurale ritorna nelle mani della regione.

Tutto ciò ha sostanzialmente ridotto la possibilità da parte della provincia di incidere sui processi di consumo delle politiche rurali a livello provinciale e di orientare il flusso delle risorse finanziarie sui territori più bisognosi.

Il ruolo della Provincia in un territorio debole quale il beneventano, come evidenziato nel paragrafo 5.2, è risultato fondamentale nel corso della passata programmazione nel dare una risposta ai fabbisogni di intervento delle aree più interne e marginali. Il venire meno della possibilità per la Provincia di agire come catalizzatore sul territorio, grazie alla leva rappresentata dalla delega di risorse finanziarie, lascia un vuoto non colmabile al momento da altri soggetti. Da quanto emerso nel corso dei focus group, è risultato evidente che gli attori locali hanno vissuto questo passaggio come una perdita, perché implica una minore possibilità di incidere sulle traiettorie di sviluppo dei loro territori.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Falessi A, Galietta M., Marotta G. (a cura di) (2007), Consumo di Politiche e prospettive delle aree rurali nel Mezzogiorno d'Italia: Lo sviluppo rurale in Campania dal 1994 al 2006, Franco Angeli.

OECD (2009), Rural Policy Reviews: Italy, OECD Publishing.

Ministero Economia (2006), Valutazione indipendente intermedia Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006, Vision & Value – London School of Economics and Political Science.

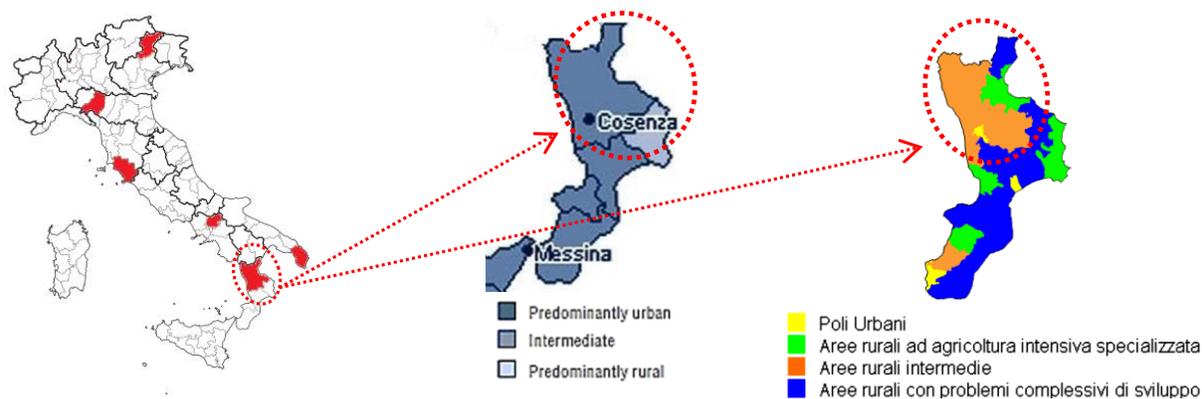
3. PROVINCIA DI COSENZA

3.1 BREVE INQUADRAMENTO DEL TERRITORIO

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

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

Figura 3.1 – Classificazione OCSE (centro) e Piano Sviluppo Rurale Nazionale 2007-2013 (destra) del territorio della Provincia di Cosenza



Fonte: Nostre elaborazioni su mappe OCSE e PSN

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

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

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

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

Tabella 3.1 – Caratteristiche territoriali e socio-economiche

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

* *Nostre elaborazioni*

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

Relativamente al mercato del lavoro, il numero degli occupati è stimato nel 2011 in 213,6 mila unità (il 37% degli occupati regionali). L’analisi intercensuaria dell’ultimo quinquennio evidenzia un calo costante dell’occupazione, con una riduzione pari quasi al 15% rispetto al 2007. Il calo più forte si registra nel passaggio dal 2009 al 2010 (in piena crisi economica), dove si passa dalle

220,5 alle 209,4 mila unità occupate. Fra il 2010 e il 2011 si verifica una leggera ripresa, con una crescita pari al 2,2% rispetto all'anno precedente.

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

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

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

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

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

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

Tabella 3.2 – Caratteristiche strutturali dell'economia

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

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

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

Tabella 3.3 – Valore aggiunto totale ai prezzi base per categoria (prezzi correnti, euro)

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

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

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

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

Tabella 3.4 –Caratteristiche strutturali del settore primario

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

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

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

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

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

Tabella 3.5– Apertura dei mercati (Meuro, %)

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

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

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

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

Tabella 3.6– Indici di infrastrutturazione (Italia=100)

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

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

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

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

3.2 LE FUNZIONI

Funzioni proprie e funzioni conferite dalla Regione

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

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

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

Ad esse, a seguito dell'emanazione della legge regionale n.1/2006²⁹, se ne sono aggiunte ulteriori 45 in materia di agricoltura, beni culturali, turismo, formazione professionale, istruzione secondaria superiore. Si tratta di un numero rilevante di deleghe (ben 289) che, però, nel concreto, non sempre hanno corrisposto ad un effettivo trasferimento di funzioni.

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

²⁹ L.r. n.1 dell'11 gennaio 2006 "*Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2006, art.3, comma 4 della Legge regionale n.8/2002)*". Nel Titolo II sono previste alcune modifiche e integrazioni a valere sulla L.r. 34/2002

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

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

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

Tabella 3.7–Funzioni conferite alle Province dalla Regione Calabria

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

Fonte: Nostre elaborazioni.

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

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

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

E’ il caso del PTCP. (Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale), il quale, pur se elaborato ed adottato dall’Ente, non è ancora operativo in quanto vincolato a quanto previsto nel QTR (Quadro Territoriale Regionale), adottato dal Consiglio Regionale soltanto nel 2013³⁰. La stessa criticità si rileva anche nell’ambito della gestione dei rifiuti, per la quale, secondo quanto dettato dalla L.r. 34/2002 (art.85), le Province dovrebbero svolgere piene funzioni amministrative e compiti; in realtà, le stesse sono svolte parzialmente in quanto, anche in questo caso, la loro operatività è subordinata all’attuazione del Piano Regionale dei rifiuti, nonché strettamente collegata a norme non ancora emanate (ad esempio, per ciò che riguarda l’individuazione degli impianti di smaltimento). Anche il mancato aggiornamento, da parte della Regione, del Piano di risanamento delle acque (la sua nascita risale agli anni ‘80) comporta problemi nell’esercizio di alcune funzioni in ambito idrico (quali la proposta di classificazione dei corpi idrici e l’adozione dei relativi provvedimenti restrittivi della disciplina degli scarichi).

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

L’attività di pianificazione e di progettazione risulta invece ampiamente esercitata nel settore della *viabilità*. In tale ambito, in virtù di quanto previsto dal decreto legislativo 112/98³¹ e conferito dalla Legge 163/06 nonché del D.M. 20 giugno 2000, l’Ente elabora lo schema del Piano Triennale e dell’Elenco Annuale delle OO.PP. da realizzare; detto schema è approvato dal Consiglio Provinciale e pubblicato sul sito internet della Provincia e del Ministero delle Infrastrutture. La gran parte degli investimenti riguardano lavori di manutenzione, anche se non

³⁰Il QTR, già approvato in stesura preliminare dalla Giunta Regionale nel 2010, è stato adottato con Delibera di consiglio regionale n.300 del 22 aprile 2013 (BURC n.4 vol. 1 e 2 del 15/6/ 2013 e supplemento al n.11 del 1 gennaio 2013).

³¹Il Decreto Legislativo 112/98 ha attribuito alle Province le funzioni di progettazione, costruzione e manutenzione della rete stradale regionale e provinciale, ivi compresi gli interventi di nuova costruzione e miglioramento, nonché i compiti di vigilanza. La Regione Calabria con la Legge 34/2002 sul decentramento amministrativo ha preso atto dell’esistente e per siffatta ragione non procede all’elaborazione di Piani triennali nel settore, ma la programmazione delle opere stradali è realizzata attraverso lo strumento dell’Accordo di Programma Quadro (APQ) nel quale possono rientrare interventi che riguardano più Province ed in cui la Regione promuove specifici protocolli/accordi con le stesse Province territorialmente interessate.

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

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

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

Fra i settori economici che registrano il mancato trasferimento di funzioni programmatiche rientra anche il *settore agricolo-rurale*. Per questo settore, la mancanza di delega è frutto di una chiara scelta politica adottata a livello regionale sin dal 1998, in occasione del primo trasferimento dei compiti amministrativi alle Province e ai Comuni (Legge regionale n.9/1998)³² e confermata poi con l'emanazione di provvedimenti regionali fra il 2002 ed il 2006. In particolare, il mantenimento presso la Regione delle funzioni programmatiche in campo agricolo è sancito, in maniera definitiva, dalla L.r. n.1/2006: "*Rientra nelle competenze della Regione la redazione, valutazione e approvazione dei programmi e dei piani di intervento di tutto il settore agricolo, nonché la definizione delle linee di indirizzo per l'attuazione degli stessi*". E ciò nonostante si fosse proceduto, nel frattempo, al distacco permanente - presso le Province - di personale afferente ai servizi agricoltura regionali, da dedicare anche all'istruttoria di carattere tecnico degli interventi dei programmi comunitari di sviluppo rurale. D'altro canto, i Piani di Sviluppo Rurale che si sono susseguiti dal 2000 sono stati pensati senza prevedere momenti di confronto e di sinergie con le Province.

³²La L.r. n.9 del 23 luglio 1998 "*Attribuzione delle funzioni amministrative in materia di agricoltura, caccia, pesca, sviluppo rurale, agriturismo e alimentazione, conferite alla Regione dal decreto legislativo 4 giugno 1997, n.143*" fu adottata a seguito dell'emanazione "forzata" decreto legislativo 5 marzo 1998 n. 60. Forzata in quanto la Calabria, insieme ad altre Regioni si era resa inadempiente rispetto a quanto previsto dall'art. 4 comma 5 della Legge n.59/97: l'emanazione entro sei mesi di una legge che individuasse le funzioni da trasferire alle Province e agli enti locali, comprese quelle previste dal Decreto n.143/1997, specifico in materia di agricoltura.

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

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

La Provincia, fa anche ricorso a fondi propri per finanziare le attività sul territorio. Si tratta, nella gran parte dei casi, di piccoli importi volti principalmente ad attutire gli effetti della crisi economica, sostenendo le situazioni più critiche, comprese quelle a seguito di emergenze ambientali e sociali. Ad esempio, l’Ente finanzia le istanze di Comuni ed Associazioni volte al miglioramento dei servizi di trasporto in realtà periferiche e socialmente deboli, le quali, senza l’apporto del contributo provinciale, rischierebbero di rimanere privi di servizi essenziali. Fra le varie istanze finanziate si cita, a titolo di esempio, l’iniziativa “*Ticket Bus*”, finalizzato a favorire l’utilizzo del trasporto collettivo, per l’effettuazione degli spostamenti sistematici casa-lavoro dei lavoratori precari impegnati nelle attività di produzione agricola situate nella Piana di Sibari. E ancora, l’Ente, non potendosi, tra l’altro, esimersi, progetta e realizza interventi di urgenza per cause legate a fattori esterni quali le calamità naturali.³³

³³ Il sistema della protezione civile in Italia è basato sul principio di sussidiarietà. Il primo responsabile della protezione civile in ogni Comune è il Sindaco, che organizza le risorse comunali secondo piani prestabiliti per fronteggiare i rischi specifici del suo territorio. Quando si verifica un evento calamitoso, il Servizio nazionale della protezione civile è in grado, in tempi brevissimi, di definire la portata dell’evento e valutare se le risorse locali siano sufficienti a farvi fronte. In caso contrario si mobilitano immediatamente i livelli provinciali, regionali e, nelle situazioni più gravi, anche il livello nazionale, integrando le forze disponibili in loco con gli uomini e i mezzi necessari.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Funzioni svolte con progettualità cofinanziata

La spinta a reperire risorse finanziarie aggiuntive a quelle ordinarie, nel caso della Provincia di Cosenza, non può essere ricondotta soltanto ad una necessità di sopperire ai tagli operati dal livello nazionale e regionale. In realtà, essa risponde ad una precisa strategia di sviluppo, messa in atto a partire dalla seconda metà dello scorso decennio, volta a utilizzare al meglio le opportunità offerte dai Fondi comunitari, nonché da qualsiasi altro Organismo istituzionale, nazionale e internazionale. Come riportato nel I° Bilancio sociale: *“La Provincia di Cosenza con l'obiettivo di costruire un'ipotesi di sviluppo per lavorare sugli scenari, obiettivi e strumenti della programmazione 2007-2013 ha avviato un'azione di concertazione e di ascolto del territorio con il Partenariato Istituzionale ed Economico e Sociale.”*(pag.105). E' in tale direzione che va letta l'istituzione, nell'autunno del 2005, del settore programmazione e internazionalizzazione, il quale verrà subito investito del compito di redigere il Documento Strategico Preliminare d'Area (DSP)³⁴, quale documento sintetico delle ipotesi di sviluppo tracciate dal Partenariato.

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

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

³⁴ Il DSP, concluso nel luglio del 2006, è stato costruito tenendo conto della struttura DSR (quello regionale) con la finalità di integrare quest'ultimo con proposizioni che tenessero conto delle caratteristiche e delle vocazioni territoriali, economiche e sociali della Provincia di Cosenza. Da evidenziare come tale attività sia stata svolta senza che venisse richiesta formalmente dalla Regione Calabria.

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

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

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

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

Fra le attività svolte, assume particolare importanza l'attività di coordinamento della Progettazione Integrata, assegnata alle Province dal POR FESR 2007-2013, la quale diventa, nel secondo quinquennio del 2000, il nucleo portante dell'agire istituzionale, amministrativo e politico dell'Ente. A tal fine, vengono creati dei Laboratori per la Progettazione Integrata territoriale, organismi tecnici strutturati, attraverso i quali, su impulso e supporto tecnico delle strutture provinciali, il Partenariato è stato chiamato a definire i Progetti Integrati da candidare³⁵. Il risultato di questa attività di concertazione (avviata nel 2006) confluisce nel "Rapporto di priorità strategiche, territoriali e settoriali", redatto nel gennaio 2011, Rapporto nel quale la Provincia ribadisce la propria volontà di ritagliarsi un ruolo attivo all'interno della programmazione dei fondi comunitari: "... oltre che a rispondere all'Avviso di cui al Decreto del Dirigente Generale del Dipartimento Programmazione Nazionale e Comunitaria, n.17808 del

³⁵ La progettazione integrata ha rappresentato una delle più importanti linee di attuazione del POR FESR 2007/2013 della Calabria, sulla quale sono stati previsti investimenti complessivi per circa 448 milioni di euro, di cui quasi il 41%, pari a circa 169 milioni di euro, da programmare per le strategie di sviluppo nell'ambito del territorio della Provincia di Cosenza. A tal fine è stato emanato nel dicembre 2010 dalla Regione un Avviso, intitolato "Invito alle Province a presentare Rapporto di priorità strategiche, territoriali e settoriali per la successiva predisposizione da parte della Regione dei Quadri Unitari della Progettazione Integrata", in coerenza con quanto stabilito dal POR FESR 2007/2013.

6/12/2010, *(La Provincia) intende interpretare, nel rispetto delle proprie prerogative istituzionali e in un'ottica di raccordo e cooperazione con la Regione, cui spetta la regia del processo programmatico, una funzione di soggetto attivo nella costruzione della strategia e degli strumenti della nuova programmazione, con l'obiettivo di identificare un percorso che stimoli e valorizzi le capacità progettuali del territorio della Provincia di Cosenza, identificando opportunità, iniziative e strumenti per concorrere alla costruzione della strategia di sviluppo regionale e provinciale.*³⁶. L'attività di animazione ha portato all'elaborazione di 39 PISL su temi quali mobilità, qualità della vita, sistemi turistici, borghi, sistemi produttivi, per investimenti complessivi pari a 413Meuro (importo medio di 10,1Meuro). Di essi ne sono stati approvati 26 dalla Giunta Regionale (Dgr 466/2012), più un PISL sul contrasto allo spopolamento e uno dedicato alle minoranze linguistiche. Per ogni PISL è stato individuato un comune capofila. Alcuni di essi – di natura collettiva - saranno realizzati dall'Ente provincia.

Relativamente al settore rurale, come già ribadito, le Province calabresi hanno trovato poco spazio nella formulazione dei PSR. La mancanza di interlocuzione diretta con il Dipartimento agricoltura regionale ha portato la Provincia a focalizzare il proprio operato su azioni di sostegno agli attori locali (comuni, associazioni, imprenditori) interessati a sviluppare attività nell'ambito agricolo-rurale provinciale. A tal proposito, l'Ente ha appoggiato – svolgendo funzioni di coordinamento - la nascita di quattro distretti agro-alimentari e rurali; assumendone, in due essi, la presidenza - *Distretto agro-alimentare di Sibari, Distretto rurale del Pollino*³⁷. Con la stessa ottica, l'Ente, nella fase 2000-2006, ha sostenuto, in qualità di componente del partenariato, la nascita dei Piani Integrati Agricoli e Rurali (PIAR) da finanziare col PSR; mentre, nella fase 2007-2013 ha partecipato direttamente alle procedure di evidenza pubblica del PSR, presentando due proposte progettuali sulle misure dell'Asse III del Programma (misure 313 e 331), relative alla promozione di percorsi enogastronomici nel territorio provinciale. Ambedue le proposte sono state selezionate e approvate.

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

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

³⁶ Provincia di Cosenza, "Rapporto di priorità strategiche, territoriali e settoriali", gennaio 2011 (pag. 5).

³⁷ Sono: "Distretto Agroalimentare di Qualità di Sibari (DAQ-Sibari)", istituito con la L.r. n. 21 del 13 ottobre 2004; "Distretto Rurale della Sila", riconosciuto con Delibera di Giunta Regionale n. 279 del 25/3/2010; "Distretto Rurale dell'Alto Jonio Cosentino" riconosciuto con Delibera di Giunta Regionale n. 278 del 25/3/2010 ; "Distretto Rurale del Pollino – Versante Calabro" riconosciuto con Delibera di Giunta Regionale n. 280 del 25/3/2010.

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

La Provincia ha realizzato anche una serie di attività in ambito cooperazione e scambi internazionali. Ad esempio, sul fronte Mediterraneo, nel 2007, ha aderito al Protocollo di Intesa tra il Consiglio Regionale della Calabria e le cinque Province calabresi per sviluppare progetti comuni in questo ambito attraverso Programmi Nazionali e Comunitari (quali ENPI, Accordi di Programma, ecc.), nonché ha avviato uno stretto scambio di relazioni con le altre Regioni italiane che si affacciano sul Mediterraneo. Inoltre, ha partecipato a diverse call a valere sulle differenti edizioni del Programma Interreg, ottenendo l'approvazione di diversi progetti e svolgendo, in alcuni casi, anche il ruolo di capofila³⁸.

3.3 LE RISORSE

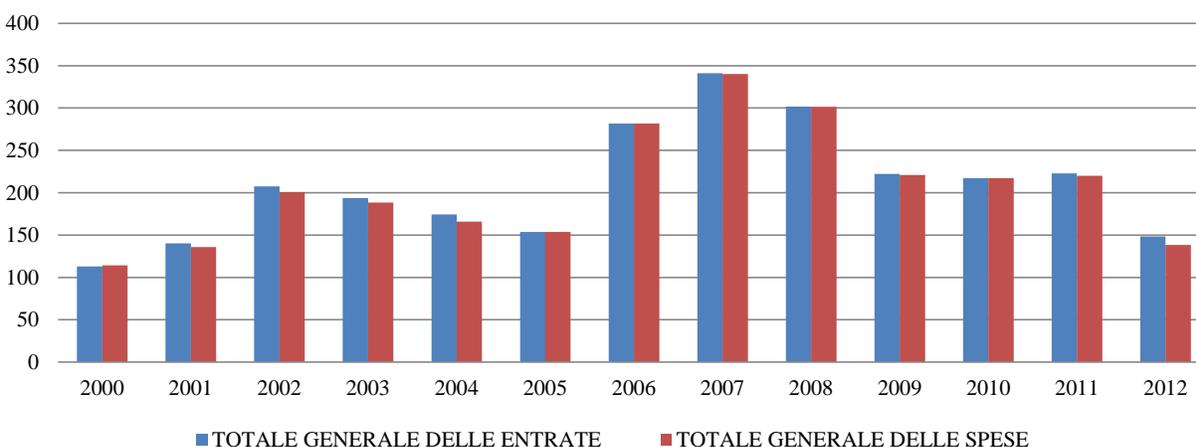
Le risorse finanziarie

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

Da evidenziare che la Provincia, in sede di Rendiconto annuale, procede anche all'approvazione del Bilancio Sociale, il quale, come è noto, adotta una chiave di lettura più qualitativa alle cifre di natura finanziaria allo scopo di illustrare al pubblico le modalità con cui le risorse sono gestite nel perseguimento dei compiti istituzionali³⁹.

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

Figura 3.2 – Andamento delle entrate (accertamenti) e delle spese (impegni) di bilancio, 2000-2012 (Meuro)



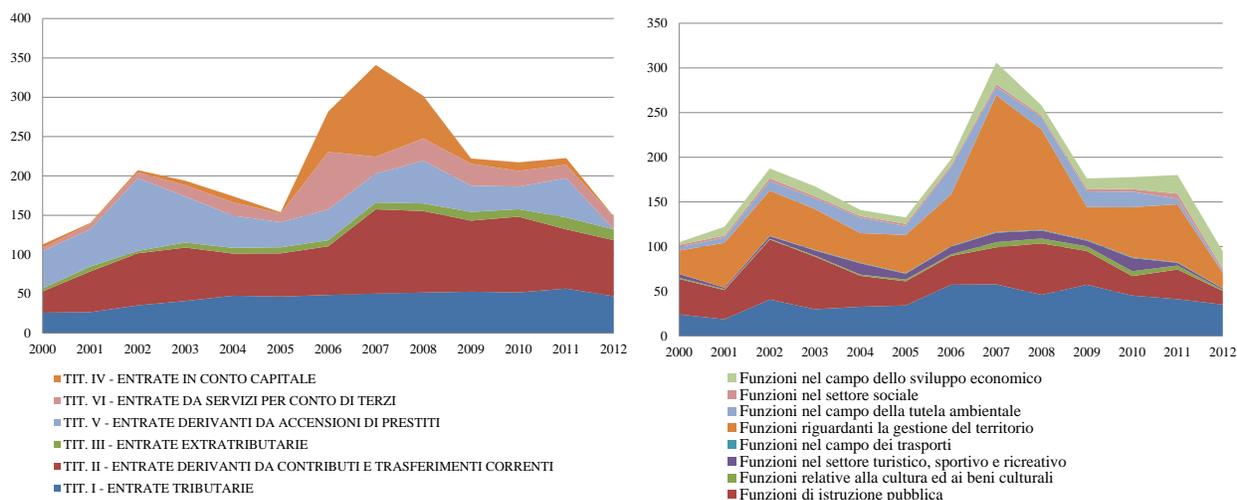
³⁸ E' il caso del progetto "Development of Sustainable Tourism: Initiatives for the valorisation of Mountain", cofinanziato all'interno del Programma Interreg IVC. Le attività progettuali sono state tutte realizzate entro il 31.12.2012, e la quota a carico della Provincia di Cosenza ammontava a complessive € 35.100,00.

³⁹ La redazione del Bilancio Sociale è un documento di carattere volontario

Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

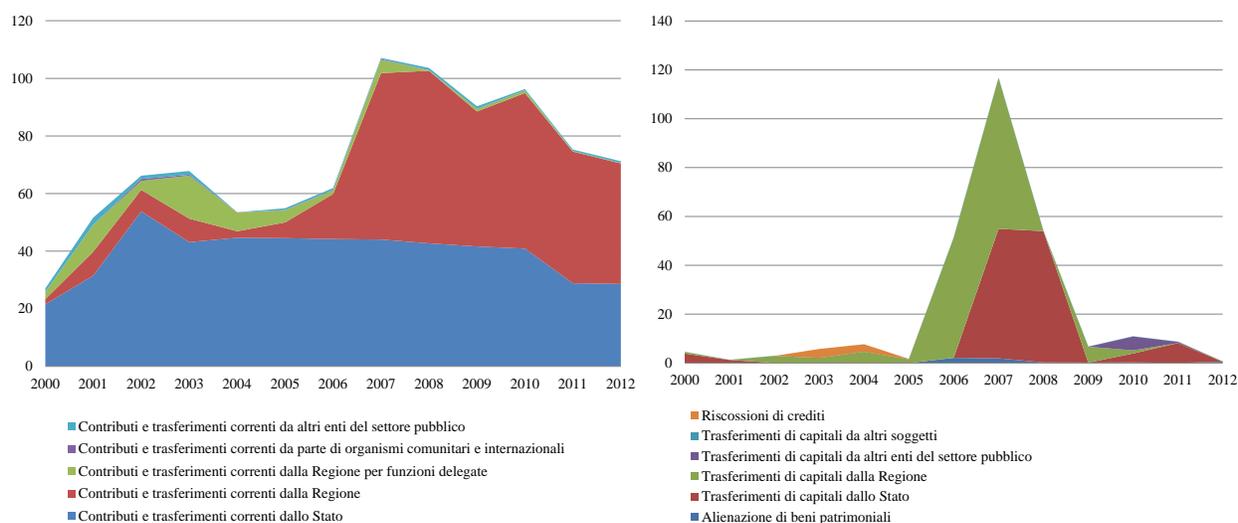
Sul fronte delle spese (corrente e di capitale), nel 2007 si registra un aumento significativo degli investimenti riferiti alla gestione del territorio (viabilità ed edilizia pubblica) e anche, pur se per singoli interventi di minore importo, nelle aree dello sviluppo economico (agricoltura) e sociale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

Figura 3.3 – Entrate (impegni) per titolo (sin) e spese correnti e in conto capitale (accertamenti) per tipologia di funzione (dx) (Meuro)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Figura 3.4 – Entrate (impegni) derivanti da contributi e trasferimenti correnti (sin) e da alienazioni, trasferimenti di capitali e da riscossioni di crediti (dx) (Meuro)

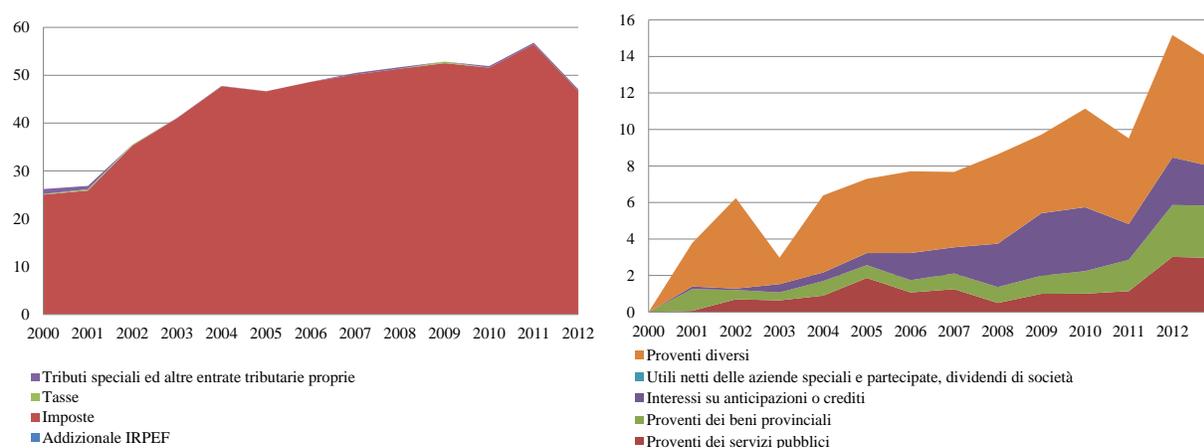


Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Le principali entrate tributarie sono costituite prevalentemente da imposte quali RC auto, addizionale ENEL (soppressa nel 2011), imposta provinciale di trascrizione (IPT), tributo ambiente TEFA⁴⁰.

Sul fronte delle entrate, nel periodo 2000-2012, sono state accertate in media risorse provenienti da contributi e trasferimenti correnti dallo Stato e dalla Regione pari, rispettivamente a 39,2Meuro (Stato) e 31Meuro (Regione). Si tratta di importi insufficienti a coprire le spese correnti, e che hanno riscontrato un'ulteriore drastica riduzione a partire dal 2011, soprattutto sul fronte dei trasferimenti statali, i quali hanno registrato nel 2011 una riduzione % pari al doppio di quella relativa ai trasferimenti regionali. La riduzione dei trasferimenti si rileva anche nel 2012.

Figura 3.5 – Entrate (impegni) tributarie (sin) e extra-tributarie (dx) (Meuro)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

La riduzione dei trasferimenti, statali e regionali insieme ai vincoli previsti dal legislatore nazionale per l'indice di indebitamento, ha costretto l'Ente a contrarre le spese di investimento, per rispettare il Patto di Stabilità. A tal proposito, in occasione dell'approvazione del Bilancio consultivo del 2011, così si pronuncia il Presidente dell'Ente: *“Abbiamo rispettato appieno tutti i parametri, sacrificando anche qualche iniziativa che avremmo dovuto e potuto fare, perché riteniamo che quando si governa si deve sempre tenere in considerazione il quadro delle compatibilità. Abbiamo fatto tutto questo senza minimamente sacrificare gli investimenti che ci eravamo prefissi e su cui avevamo preso impegni con i cittadini. Non dimentichiamo che per il 2011 la Provincia di Cosenza ha subito un taglio di 12 milioni e 80 mila euro. Siamo uno dei pochi enti che, nonostante la crisi, continua ad aprire cantieri e ad appaltare nuove opere”*⁴¹. Certo, lo sforzo fatto dalla Provincia nel 2011 nel rispettare gli impegni assunti con il territorio ha subito un forte ridimensionamento nel corso del 2012 quando, a fronte di una riduzione netta del 67% delle entrate, sono stati applicati dei forti tagli agli investimenti volti a garantire la tutela e la salvaguardia ambientale del territorio (-40% territorio e -30% tutela ambientale). L'unica spesa che non ha registrato cali significativi è stata quella relativa al campo dello sviluppo economico.

⁴⁰ Tributo per l'Esercizio delle Funzioni di Tutela, Protezione ed Igiene dell'Ambiente (TEFA), istituito con l'art. 19 del D.lgs. 504 del 30/12/1992.

⁴¹ La frase è stata estrapolata da una sintesi relativa ai lavori della seduta del Consiglio Provinciale dell'aprile 2010 ed avente per oggetto appunto l'approvazione del Bilancio Consuntivo 2011. Detta sintesi è disponibile sul sito internet della Provincia.

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

Nonostante il momento di congiuntura economica, l'Ente è riuscito, nel corso degli ultimi anni a evitare il disavanzo finanziario. Per il 2012, la Provincia registra un avanzo di amministrazione pari a circa 529 mila euro: si tratta di somme non vincolate, da poter utilizzare senza vincolo di destinazione. Anche il risultato contabile della gestione di competenza mostra un avanzo di circa 2,7Meuro. Ciò si somma ad un patrimonio immobiliare che, nel corso degli ultimi sette anni ha registrato un incremento percentuale pari al 62% (si è passati da una consistenza iniziale di circa 290Meuro ad una pari a quasi 485Meuro).

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

Tabella 3.8 – Indicatori di bilancio

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

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

Le risorse aggiuntive

La volontà politico-istituzionale di giocare un ruolo attivo nello sviluppo del territorio provinciale, nonché la necessità di superare l'*empasse* creato dalla scarsa propensione dell'Ente regionale a trasferire sostanzialmente compiti e funzioni, ha spinto la Provincia di Cosenza a

ricercare fonti di finanziamento alternative a quelle ordinarie, sfruttando al meglio le opportunità dei vari Programmi di sviluppo presenti sul mercato delle politiche pubbliche.

Una prima fase di rodaggio, come già ampiamente sviluppato nel paragrafo 2.2., si è avuta nel ciclo di programmazione 2000-2006, quando la Provincia è riuscita a captare diversi finanziamenti sulle diverse tipologie di Programmi. Di fatto, in questo periodo, la Provincia riesce a beneficiare complessivamente dal POR circa 33,5Meuro, di cui quasi l'83% (28Meuro) nel settore lavoro e formazione (cofinanziati quindi principalmente dal FSE). Delle risorse FSE, circa 1,2 sono state utilizzate per le attività formative dei PIT. Altrettanto importante è stato il flusso di risorse finanziarie acquisite in ambito FESR (circa 5,7Meuro), le quali hanno riguardato quasi esclusivamente interventi in campo ambientale (5,5Meuro). Le risorse – come già accennato - sono state utilizzate per indire un bando pubblico per l'accesso a contributi in conto capitale per la realizzazione di impianti a risparmio energetico e con l'utilizzo di fonti rinnovabili (impianti fotovoltaici, solari, ecc.). Sono state raccolte 747 richieste, di cui circa 200 finanziate. Le restanti risorse FESR (circa 170mila euro) sono state intercettate per attività di promozione turistica e per coprire le spese dei laboratori territoriali della Rete ecologica.

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

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

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

Nel periodo 2007-2013, a differenza di quella precedente, la Provincia è riuscita a intercettare, partecipando direttamente a bandi pubblici, anche risorse a valere sul PSR. Nello specifico, sono stati attivati due progetti orientati a valorizzare le produzioni di qualità locali. Si tratta dei Progetti *"Le produzioni di qualità: i percorsi enogastronomici e gli Info Point"*, e *"Le produzioni di qualità: Il Piano di Formazione e Informazione dei percorsi enogastronomici"* rispettivamente

sulle misure 313 e 331 dell'Asse III del PSR per un importo complessivo pari a pari a circa 690Meuro. I due progetti, approvati nel 2010, si pongono l'obiettivo di sostenere e valorizzare i prodotti enogastronomici locali, con la finalità di potenziare la fruizione turistica del territorio. Le attività di valorizzazione ruotano intorno ad alcuni itinerari strettamente correlati alle eccellenze enogastronomiche locali (vini, carne e salume, prodotti ortofrutticoli e formaggi).

Gli interventi per la realizzazione di opere inerenti l'impiantistica sportiva assorbono la quasi totalità delle risorse FESR intercettate dalla Provincia sul POR 2007-2013 (circa 81Meuro sugli 82,5 complessivi). Il resto delle risorse è distribuito su progettualità principalmente nel campo delle energie rinnovabili e la realizzazione dei SUAP (circa 500 mila euro ciascuno).

Tabella 3.9 – Risorse finanziarie direttamente gestite dalla Provincia di Cosenza

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

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

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

Fonte: Nostre elaborazioni su dati forniti dalla Provincia di Cosenza

Tutte le opere strutturali e infrastrutturali, quali, l'impiantistica sportiva, la viabilità, le opere stradali, sono state integrate da risorse aggiuntive provenienti da Fondi nazionali, quali FAS, CIPE, APQ. Ad esempio, sul versante della viabilità, la Provincia ha potuto contare su circa 55Meuro assegnati direttamente dal Ministero delle infrastrutture oppure tramite APQ, così come

sono circa 4Meuro le risorse FAS assegnate per l'impiantistica. Per affrontare le prime opere a seguito di calamità naturali, la Provincia ha gestito nel 2010 circa 5,7Meuro, trasferiti dalla Regione su Fondi UE.

L'emergenza immigrati, pur se con punte minori, interessa anche il territorio provinciale. Su questo versante l'Ente si è vista assegnati dal Ministero degli Interni, tramite il Fondo SPRAR⁴², circa 400 mila euro per il triennio 2011-2013 per l'accoglienza e la tutela dei profughi. L'assegnazione è stata fatta a seguito della partecipazione con la proposta progettuale "*Asylon: Cosenza, la città dell'accoglienza*" (avviata sin dal 2004 sul territorio) ad una selezione pubblica.

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

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

3.4 RELAZIONI TRA PROVINCIA E ATTORI LOCALI

La Regione

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

⁴² Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo

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

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

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

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

Gli attori locali

Per poter dialogare con i principali *stakeholders* locali, la Provincia si è dotata di un Tavolo di Partenariato Istituzionale ed Economico-Sociale, del quale fanno parte i rappresentanti istituzionali e le parti economiche e sociali del territorio. Il Tavolo è convocato ogni qual volta occorre prendere decisioni importanti, discutere progetti di sviluppo di ampia valenza, confrontarsi sull'economia locale, sentire i rappresentanti delle associazioni di settore per tematiche specifiche. Attraverso il Tavolo, ad esempio la Provincia ha cercato di attutire gli effetti dell'applicazione dell'art. 19 del D.l. n. 98 del 06.07.2011 (convertito nella Legge n. 111 del 15.07.2011) volto a ridimensionare la rete scolastica sul territorio. A tal fine, sono stati organizzati diversi incontri sul territorio, raccolte proposte e suggerimenti per offrire delle soluzioni che tenessero nel dovuto conto sia le difficoltà derivanti dalle caratteristiche

orografiche del territorio che la necessità di garantire la stabilità occupazionale. E ancora, attraverso questo organismo – come già accennato - la Provincia ha svolto un attivo ruolo di coordinamento e di regia della progettazione integrata cofinanziata dai fondi comunitari nella fase 2007-2013, chiamando i vari rappresentanti sociali ed economici a discutere delle iniziative da intraprendere. Fra i soggetti interpellati troviamo anche i Gruppi di Azione Locale (GAL) e il Parco del Pollino e della Sila.

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

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

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

L'azione di collaborazione della Provincia con gli attori locali trova spesso riscontro nei protocolli di intesa che la stessa ha promosso oppure ai quali ha aderito. Si cita, a titolo di esempio, il protocollo di intesa⁴³, volto a promuovere e realizzare interventi nell'ambito dei temi della tutela e della valorizzazione della flora spontanea del Parco e delle aree di pregio naturalistiche, in un'ottica di sviluppo sostenibile.

⁴³ Siglato il 16 novembre 2012, presso la sede provinciale, fra l'Ente, il Parco Nazionale della Sila, il Gruppo Naturalistico Micologico Silano, l'Ordine Provinciale dei Dottori Agronomi e Forestali di Cosenza, l'Università degli Studi della Calabria (UNICAL), le tre organizzazioni di categoria del settore agricolo, l'Associazione provinciale degli allevatori

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

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

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

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

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

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

I risultati di una ricerca svolta da due funzionari della Provincia, in occasione del conseguimento di un Master sull'utilizzo dei fondi comunitari⁴⁴, che mostravano alcuni elementi di omogeneità storica e territoriale (ad esempio, nella zona ionica l'architettura delle località vicine al mare è abbastanza costante e questo la rende riconoscibile), furono basilari per l'individuazione del campo di intervento, la delimitazione delle aree di intervento nel territorio calabrese, nonché per l'individuazione di quelle greche.

Al fine di partecipare alla *call* indetta nell'ambito dell'I.C. Interreg IIIB, i servizi tecnici provinciali svilupparono una *fiche* di presentazione dell'idea progettuale, proponendola agli Uffici regionali responsabili dell'attuazione dei Programmi comunitari di cooperazione

⁴⁴ I costi per la partecipazione dei due funzionari al Master furono sostenuti dalla Provincia.

territoriale affinché avviassero un'attività di ricerca partner nazionali e internazionali. L'attività di ricerca portò all'individuazione di un partner nazionale (la Provincia di Agrigento) e due greci (la Regione della Macedonia orientale-Tracia, la Prefettura di Retymno nell'isola di Creta), insieme ai quali fu elaborata la proposta progettuale da candidare. Il confronto con gli altri partner portò ad ampliare il campo dell'idea progettuale iniziale non solo in estensione territoriale, ma anche in ampiezza temporale, integrando l'iniziale visione "archeologica", circoscritta ad una epoca definita, al periodo della colonizzazione bizantina e ai Parchi Letterari.

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

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

Si è trattato di un intervento molto innovativo, che ha permesso all'Ente di potenziare le infrastrutture tecnologiche e telematiche del proprio territorio. Sul versante materiale, si è tradotto nell'installazione, in uno dei palazzi di proprietà dell'Ente (palazzo Lecce) oggetto di restauro, di un centro operativo dove sono state ubicate le infrastrutture necessarie al funzionamento del telerilevamento; sul versante immateriale, sono stati sviluppati il sistema informativo di base e le applicazioni necessarie ai servizi da svolgere⁴⁵.

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

A causa dei tagli di fondi avvenuti nella fase conclusiva del Progetto, non è stata completata la parte più direttamente dedicata alla promozione turistica e imprenditoriale. Di fatto, è stato

⁴⁵ Il Laboratorio permanente di telerilevamento è dotato di diverse strumentazioni (*server* e postazioni di *personal computer*, piattaforma *software* necessaria per il trattamento delle immagini, *plotter* e stampanti grafiche). Il *software* di trattamento delle immagini è in grado di visualizzare e presentare le immagini digitali nonché di sviluppare alcune funzioni di elaborazione (analisi del terreno, analisi radar, funzionalità GIS, analisi dello spettro e correzioni geometriche).

avviato ma non completato il trasferimento delle informazioni raccolte sul patrimonio culturale e da diffondere su moduli di comunicazione (palmari collegati con il sistema GPS, ad esempio) utilizzabili dai visitatori e su scala ampia.

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

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

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

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

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

ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

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

Infatti, alcune funzioni non sono mai state trasferite, altre risultano formalmente trasferite, ma mai concretamente avviate; in molti casi, invece, nonostante le funzioni amministrative siano state *formalmente* conferite alle Province, *concretamente* le stesse continuano ad essere gestite

dalla Regione, a detrimento delle funzioni di programmazione, di pianificazione, di indirizzo e coordinamento, queste sì, di competenza regionale. In tal modo, sebbene il processo di decentramento abbia, sulla carta, attribuito un ruolo alle Province nelle materie interessate dalle nuove attribuzioni, di fatto, il concreto contenuto delle funzioni si configura più come apporto e collaborazione ad una funzione che rimane a regia regionale.

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

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

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

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

Pur se fra mille difficoltà e deleghe inattese, la Provincia di Cosenza ha cercato nel corso degli ultimi anni di dotare il territorio di un insieme di infrastrutture. Si tratta però di scelte che risentono della precarietà del ruolo istituzionale svolto che si ripercuote nella penuria di risorse finanziarie. Il suo intervento spesso assume la natura di "azioni pilota", con l'auspicio che la trasformazione delle stesse in interventi più estesi e duraturi sia oggetto di altri soggetti istituzionali e non, in grado di garantire la sostenibilità temporale ed economica. La mancanza di deleghe, inoltre, non permette di programmare nel lungo periodo, ma costringe l'Ente ad adottare una strategia di intervento a medio/breve periodo. Lo sforzo è comunque quello di innescare interventi non finalizzati a se stessi, ma che possano servire da volano per lo sviluppo del territorio.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. PROVINCIA DI GROSSETO

4.1 BREVE INQUADRAMENTO DEL TERRITORIO

La Provincia di Grosseto, classificata come area prevalentemente rurale dall'OCSE, secondo la metodologia del PSN risulta composta per la maggior parte da aree rurali intermedie, ma vi figurano anche, oltre al polo urbano rappresentato dal capoluogo di provincia, aree rurali con problemi complessivi di sviluppo.

Figura 4.1 – Classificazione OCSE (centro) e Piano Sviluppo Rurale Nazionale 2007-2013 (destra) del territorio della Provincia di Grosseto



Fonte: Nostre elaborazioni su mappe OCSE e PSN

Rispetto alle altre province toscane, sebbene abbia una popolazione tra le più basse (poco meno di 230mila abitanti), è una delle più estese (oltre 4.500 kmq, comprendenti 1.850 km di strade) ed è caratterizzata da un territorio molto ampio (il 20% della Toscana) e differenziato, con problemi socio-economici molto differenti tra la costa, in cui si concentra la pressione antropica, e l'entroterra, in cui è necessario evitare la marginalizzazione.

Comprende 28 Comuni, 18 dei quali montani (13 totalmente e 5 parzialmente), per la maggior parte di piccole dimensioni (il 70% di essi conta fino a 5.000 abitanti).

Nel complesso conta una popolazione tra le più basse rispetto alle altre province toscane (al 2011 si registrano poco più di 220mila abitanti, 6% della popolazione regionale). Ha una densità abitativa media di 49 abitanti per km², meno di un terzo di quella regionale (159,71) e un quarto di quella nazionale (197,23), ma la popolazione è concentrata soprattutto nelle aree collinari (57%) e nei Comuni con più di 15.000 abitanti (52%). Gli indicatori demografici evidenziano un invecchiamento della popolazione provinciale maggiore rispetto a quello regionale e nazionale (l'indice di vecchiaia è 217,91 contro il 187,33 registrato in Toscana nel suo complesso e il 148,75 italiano) e un carico sociale ed economico della popolazione non attiva (0-14 anni e 65 anni ed oltre) su quella attiva (15-64 anni) di oltre 59 su 100, superiore del 2% rispetto a quello toscano (58,12) e dell'8% rispetto a quello nazionale (53,49).

La popolazione attiva (oltre 138mila persone) rappresenta quasi il 63% dei residenti e il 67% degli occupati e i tassi di occupazione (60,69) e di attività (65,14) sono inferiori a quelli regionali (rispettivamente, 64 e 57) ma, mentre il secondo è superiore al dato nazionale (62,25), il primo no (56,94). L'occupazione si concentra nel settore dei servizi (71%) più di quanto avvenga a livello regionale (69%) e nazionale (68%), ma si evidenzia una percentuale di occupati in agricoltura (14% sul totale) quattro volte maggiore rispetto a quella regionale (3,4%) e nazionale (3,7%). Quasi la metà è, invece, il peso dell'industria (16% vs. 28%).

Tabella 4.1 – Caratteristiche territoriali e socio-economiche

	Provincia di Grosseto	Regione Toscana	Italia
Superficie (kmq 2011)	4.504	22.993,51	301.336,00
Numero di Comuni (v.a. al 31/12/2011)	28	287	8.092
Popolazione anagrafica (v.a. al 09/10/2011)	220.564	3.672.202	59.433.744
Densità abitativa (ab/kmq al 09/10/2011)	49	159,71	197,23
Indice di vecchiaia (indicatore, 31/12/2009)	217,91	187,33	148,75
Indice di dipendenza strutturale (indicatore, 09/10/2011)	59,29	58,12	53,49
Popolazione 15-64 anni (% al 2011)*	62,78	63,24	65,15
Occupati (v.a. al 2011), di cui	92 490	1.554.926	22.967.243
– agricoltura (% 2011)	13,56	3,36	3,70
– industria (% 2011)	15,80	27,57	28,47
– altre attività (% 2011)	70,64	69,07	67,83
Tasso di attività 15-64 anni (indicatore Istat, 2011)	65,14	68,06	62,25
Tasso di occupazione totale 15-64 anni (indicatore Istat, 2011)	60,69	63,57	56,94
Tasso di disoccupazione totale 15-64 anni (indicatore Istat, 2011)	6,52	6,47	8,41

* Nostre elaborazioni

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

Sul finire degli anni '90, la Provincia di Grosseto ha vissuto una forte crisi dovuta alla chiusura delle miniere e al ridimensionamento della chimica. Ma la deindustrializzazione ha dato anche la spinta ad una riconversione economica basata sulla riscoperta dell'originaria vocazione rurale del territorio, supportata, come vedremo in seguito, anche con i diversi strumenti di sviluppo locale allora disponibili (Docup Ob. 2 2000-2006, il POR Ob. 3 FSE, il Piano di sviluppo rurale, la programmazione negoziata, il Distretto rurale della Maremma, il Patto per lo sviluppo locale per la Provincia di Grosseto, etc.).

Nel 2010, il 32% delle imprese registrate alla Camera di commercio sono classificate nel settore agricoltura, silvicoltura e pesca. Molto minore è il numero di imprese commerciali (19% sul totale) e edili (13%) ed esiguo quello nelle attività di ristorazione e alberghiere (8%) e manifatturiere (5%).

Inverso è, però, il loro peso in termini di valore aggiunto: al 2011 l'economia grossetana esprime il 6% del valore aggiunto regionale, di cui il 5% proveniente dall'agricoltura (che, invece, a livello regionale e nazionale conta per il 2%); la restante parte è concentrata soprattutto nel settore dei servizi (78%) e nell'industria nel suo complesso (17%, contro il 24% registrato in Toscana e in Italia). La produzione totale agricola ai prezzi base (349Meuro) della Provincia di

Grosseto costituisce però il 15% di quella regionale (2,4 miliardi di euro). Il settore prevalente è lo zootecnico (29%), seguito dalle coltivazioni erbacee (23%) e legnose (18%).

Il reddito disponibile totale al 2010 rappresenta il 6% di quello toscano, ma il reddito disponibile pro-capite (17mila euro), sebbene in linea con la media nazionale, è del 10% inferiore rispetto a quello regionale.

Tabella 4.2 – Caratteristiche strutturali dell'economia

	Provincia di Grosseto		Regione Toscana		Italia	
Totale imprese registrate, numero (Infocamere, 31/12/2011), di cui:	29.710		417.200		6.110.074	
– Agricoltura, silvicoltura, pesca	9.598	32,31%	42.797	10,26%	837.624	13,71%
– Attività manifatturiere	1.645	5,54%	56.874	13,63%	617.768	10,11%
– Costruzioni	3.914	13,17%	68.717	16,47%	906.496	14,84%
– Commercio all'ingrosso e al dettaglio	5.752	19,36%	101.438	24,31%	1.550.863	25,38%
– Attività dei servizi alloggio e ristorazione	2.436	8,20%	29.732	7,13%	392.337	6,42%
Valore aggiunto totale, Meuro, 2010, di cui:	5.346		93.437		1.395.219	
– Agricoltura	279	5,22%	1.800	1,93%	26.698	1,91%
– Totale industria	911	17,05%	22.947	24,56%	347.094	24,88%
– Servizi	4.156	77,74%	68.691	73,52%	1.021.426	73,21%
Reddito disp. totale, Meuro (elab. Ist. Tagliacarne, 2010)	3.933		71.072		1.029.943	
Reddito disp. procapite, euro (elab. Ist. Tagliacarne, 2010)	17.281,75		19.003,24		17.028,53	
Produzione totale agricola ai prezzi base, migliaia di euro (2010), di cui:	348.774		2.390.437		45.942.616	
– Coltivazioni erbacee	79.207	22,71%	473.513	19,81%	14.687.486	31,97%
– Coltivazioni legnose	63.052	18,08%	1.131.671	47,34%	10.439.470	22,72%
– Prodotti zootecnici	102.405	29,36%	456.305	19,09%	14.889.559	32,41%
– Prodotti forestali	18.149	5,20%	59.259	2,48%	476.690	1,04%
– Servizi annessi	85.962	24,65%	269.688	11,28%	5.449.412	11,86%

Fonte: Nostra elaborazione su dati Atlante della competitività delle province e delle regioni, Istituto Tagliacarne – Unioncamere.

Il valore aggiunto totale provinciale nel periodo 2000-2011 è aumentato più del 50%, percentuale che supera di 20 punti quella regionale e nazionale che si attestano al 32%.

Nell'arco di tempo considerato ciò che erompe sono i servizi (+60%) e l'industria nel suo complesso incluse le costruzioni (+29%). La quota agricola sul valore aggiunto provinciale è, invece, in calo del 9% (-12% nel solo quadriennio 2008-2011), contrariamente a quanto avviene in Toscana, dove si registra un +20%, nonostante la riduzione del 6% degli anni a cavallo della crisi (2008-2011). A livello provinciale, se consideriamo l'intero periodo 2000-2011, regge meglio il comparto industriale (+29% contro il +11% regionale), ma perde significative quote nel periodo 2008-2011 (-17% contro il -13% regionale). Inoltre, sebbene tra il 2000 e il 2011 il peso dell'agricoltura sul valore aggiunto totale provinciale si riduce dall'8,7% al 5,3%, resta comunque molto maggiore di quello registrato per la Toscana e per l'Italia, che si attesta intorno al 2%.

Tabella 4.3 – Valore aggiunto totale ai prezzi base per categoria (prezzi correnti, Meuro)

	Agricoltura, silvicoltura e pesca (a)	(a/d)	Industria (b)	(b/d)	Servizi (c)	(c/d)	Totale (d)	
Provincia di Grosseto	2000	292	8,67%	607	18,03%	2.466	73,30%	3.364
	2008	303	5,90%	935	18,17%	3.905	75,93%	5.143
	2011	266	5,33%	780	15,61%	3.948	79,05%	4.994
	Δ 2008/2000	4%		54%		58%		53%
	Δ 2011/2000	-9%		29%		60%		48%
	Δ 2011/2008	-12%		-17%		1%		-3%
Regione Toscana	2000	1.534	2,16%	20.228	28,52%	49.153	69,31%	70.915
	2008	1.964	2,10%	25.940	27,69%	65.767	70,21%	93.670
	2011	1.840	1,94%	22.477	23,68%	70.615	74,38%	94.932
	Δ 2008/2000	28%		28%		34%		32%
	Δ 2011/2000	20%		11%		44%		34%
	Δ 2011/2008	-6%		-13%		7%		1%
Italia	2000	30.036	2,80%	297.109	27,74%	743.745	69,45%	1.070.891
	2008	28.851	2,04%	378.722	26,72%	1.009.927	71,25%	1.417.500
	2011	28.150	1,99%	351.495	24,84%	1.035.563	73,17%	1.415.207
	Δ 2008/2000	-4%		27%		36%		32%
	Δ 2011/2000	-6%		18%		39%		32%
	Δ 2011/2008	-2%		-7%		3%		-0,2%

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

Sebbene tra il 2000 ed il 2011 l'agricoltura grossetana abbia subito un rilevante ridimensionamento, la Provincia di Grosseto continua a rappresentare il cuore agricolo della Toscana: al 2010, il 17% delle aziende agricole con coltivazioni e il 22% di quelle con allevamenti della Toscana è localizzato nella Provincia di Grosseto.

Dal 2000 al 2010 il numero di aziende agricole con coltivazioni si è ridotto di oltre il 25% (contro il -40% regionale) e quello di aziende con allevamenti del 41% (-47% il dato regionale), con punte del 50% se si considerano le sole aziende con allevamenti di pecore. La superficie agricola utilizzata e il numero di capi ovini, invece, è diminuito a tassi molto minori (rispettivamente del 9% e del 19%), con una forte crescita delle dimensioni aziendali.

Nel suo complesso, l'agricoltura perde il 16% della superficie tra i due censimenti, in modo più marcato che nella media nazionale. Ciò è dovuto soprattutto ai processi di urbanizzazione che hanno continuato a sottrarre suolo agricolo nella provincia.

Prevale la superficie agricola utilizzata (SAU) per seminativi (circa 75% sia nel 2000 che nel 2010), ma tra il 2000 ed il 2010 si riduce del 9,8% e si modifica la sua composizione, con una forte perdita di superficie impiegata per le coltivazioni di frumento duro (-46%) e un significativo aumento di superficie per foraggiere avvicendate (+53%). La SAU per coltivazioni legnose, invece, aumenta nello stesso periodo del 10%, in controtendenza rispetto al dato regionale che si attesta al -3%; in particolare c'è un incremento della coltivazione della vite del 28%, contro il +2,5% regionale, ma aumenta anche la superficie coltivata ad olivo (+9,5%), a differenza di quanto accade a livello regionale, dove si ha un calo di oltre il 4%.

Si riducono anche le superfici utilizzate per prati permanenti e pascoli (-20%), ma ciò segue più o meno l'andamento regionale (-28,7%) ma non quello nazionale (+0,57%).

Tabella 4.4 – Caratteristiche strutturali del settore primario

	Provincia di Grosseto			Regione Toscana			Italia		
	2000	2010	Δ 2010/00	2000	2010	Δ 2010/00	2000	2010	Δ 2010/00
Numero aziende con coltivazioni, di cui:	16.735	12.274	-26,66%	121.125	72.519	-40,13%	2.393.892	1.616.046	-32,49%
- Superficie agricola totale (ettari)	339.413	285.027	-16,02%	1.556.893	1.294.968	-16,82%	18.766.584	17.078.307	-9,00%
- Superficie agricola utilizzata (ettari)	206.445	188.578	-8,65%	855.601	754.345	-11,83%	13.181.859	12.856.048	-2,47%
– a coltivazioni legnose	25.323	27.843	9,95%	182.449	177.069	-2,95%	2.444.082	2.380.769	-2,59%
di cui vite	5.822	7.471	28,33%	58.504	59.993	2,54%	717.334	664.296	-7,39%
di cui olivo	15.850	17.356	9,50%	95.848	91.907	-4,11%	1.066.396	1.123.330	5,34%
– a seminativi	155.077	139.874	-9,80%	536.850	479.888	-10,61%	7.283.882	7.009.311	-3,77%
di cui frumento duro	51.945	27.953	-46,19%	152.542	102.851	-32,58%	1.699.480	1.419.106	-16,50%
di cui foraggiere avvicendate	39.739	60.913	53,28%	103.277	151.794	46,98%	1.530.845	1.917.850	25,28%
– a prati permanenti e pascoli	25.714	20.531	-20,16%	133.220	94.899	-28,77%	3.414.592	3.434.073	0,57%
Numero aziende con allevamenti, di cui:	3.691	2.182	-40,88%	18.526	9.900	-46,56%	370.356	217.449	-41,29%
– con allevamenti ovini	1.844	964	-47,72%	4.409	2.359	-46,50%	89.151	51.096	-42,69%
di cui con pecore	1.824	917	-49,73%	4.300	2.242	-47,86%	83.982	47.202	-43,80%
Numero di capi ovini	282.120	229.602	-18,62%	554.011	471.064	-14,97%	6.789.825	6.782.179	-0,11%
– di cui pecore	253.931	216.692	-14,67%	494.748	443.719	-10,31%	6.079.263	6.223.106	2,37%

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

Il sistema economico grossetano ha un tasso di apertura dei mercati molto basso (7,85%) rispetto al dato registrato a livello regionale (50,05%) e nazionale (48,49%), come pure molto debole è la propensione esportativa (3,96%), molto inferiore a quella regionale (28,43%) e nazionale (23,89%). Ma proprio recentemente si sono aperte nuove opportunità: tra il 2010 ed il 2011 si è registrato, infatti, un importante aumento del volume delle esportazioni provinciali (+21%) ed una contemporanea riduzione di quello delle importazioni (-5%), a differenza di quanto rilevato per la Toscana (rispettivamente, +14% e +9%) e l'Italia (+11% e +17%).

Tabella 4.5 – Apertura dei mercati (Meuro, %)

	Provincia di Grosseto			Regione Toscana			Italia		
	2010	2011	Δ	2010	2011	Δ	2010	2011	Δ
Importazioni	208	199	-5%	20.201	22.103	9%	343.220	400.184	17%
Esportazioni	212	256	21%	26.564	30.201	14%	333.329	371.153	11%
Propensione all'export (2010)	3,96			28,43			23,89		
Tasso di apertura (2010)	7,85			50,05			48,49		

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

Nel sistema economico grossetano un ruolo fondamentale per aumentare la competitività del territorio e la qualità della vita attraverso l'infrastrutturazione economica e sociale viene svolto dalle istituzioni pubbliche.

Prendendo in esame gli indici di infrastrutturazione⁴⁶ elaborati dall'Istituto Tagliacarne, si evidenzia che, a differenza di quanto accade a livello regionale, tra il 2001 ed il 2011 la dotazione di infrastrutture sia economiche che sociali aumenta, sebbene di poco, ma resta molto al di sotto dei valori regionali sia per le prime (-50%) sia per le seconde (-70%).

Riguardo alle infrastrutture economiche, nonostante la sua posizione centrale sulla dorsale tirrenica, la provincia non è attraversata dall'autostrada e ciò rende non sufficientemente veloci i collegamenti longitudinali con il resto del paese. Difficili restano i collegamenti trasversali sia per strada che per ferrovia. L'aeroporto civile locale e i numerosi porti favoriscono, invece, i flussi turistici. Infine, la dotazione di banda larga e di reti energetiche è la più bassa di tutta la Toscana.

La dotazione di infrastrutture sociali (sanitarie, culturali e ricreative) è molto carente e la Provincia di Grosseto si pone come fanalino di coda delle province toscane, dove si riscontra invece una alta qualità della vita.

Tabella 4.6 – Indici di infrastrutturazione (Italia=100)

	Provincia di Grosseto		Regione Toscana	
	2001	2011	2001	2011
Infrastrutture economiche*	62,86	65,08	107,26	104,59
Infrastrutture sociali**	33,11	34,99	117,15	118,97
Indice generale infrastrutture (economiche e sociali)	53,94	56,05	110,23	108,90

**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 Tagliacarne – Unioncamere.

4.2 LE FUNZIONI

Funzioni conferite dalla Regione

In Toscana, dove il decentramento istituzionale e organizzativo era stato accolto già dagli anni '70 e '80, la riforma Bassanini è stata attuata in modo tempestivo ed estensivo con la Legge regionale n. 88 del 10 dicembre 1998 e successive modifiche e integrazioni. La Legge 88 mantiene alla Regione le funzioni di legislazione, programmazione, indirizzo, controllo e

⁴⁶Gli indici di infrastrutturazione vengono calcolati prendendo in considerazione una serie di categorie di infrastrutture economiche e sociali: rete stradale; rete ferroviaria; porti (e bacini di utenza); aeroporti (e bacini di utenza); impianti e reti energetico-ambientali; strutture e reti per la telefonia e la telematica; reti bancarie e di servizi vari; strutture culturali e ricreative; strutture per l'istruzione; strutture sanitarie. Ognuna di esse è a sua volta la sintesi di indicatori elementari sia "puntuali" che di "performance". Le variabili elementari vengono trasformate in quote sul totale nazionale e, attraverso una media ponderata, si costruiscono indicatori di assorbimento di quantità e di qualità. Usando la matrice di correlazione si individua poi un sistema dei pesi proporzionali. Viene poi determinato l'indice di dotazione infrastrutturale complessivo provinciale attraverso una media aritmetica ponderata dei due indicatori con pesi inversamente proporzionali ad una loro misura di variabilità. Per maggiori dettagli si rimanda a quanto contenuto nelle note metodologiche dei seguenti lavori dell'Istituto Tagliacarne: "La dotazione delle infrastrutture per lo sviluppo delle imprese nelle 103 province", 1998; "La dotazione di infrastrutture nelle province italiane 1997-2000", 2001; "Le infrastrutture nelle province italiane tra l'inizio e la fine degli anni '90: un confronto temporale Unioncamere", 2002. I lavori sono consultabili on-line nel focus ricerche tematiche del sito www.tagliacarne.it.

gestione e disciplina e attribuisce agli enti locali le funzioni amministrative in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità, trasporti, agricoltura, caccia e pesca, difesa del suolo, mercato del lavoro, formazione, istruzione e altro ancora.

Inoltre, in attuazione del D.lgs. 112 del 1998, tra il 1998 e il 2000 la Regione Toscana è intervenuta in tempi e con modalità diverse, ora con una Legge (n. 1/2001) che interessa l'intero ventaglio delle materie in esso normate, ora con leggi specificatamente settoriali, ora con leggi che disciplinano funzioni in ambiti omogenei di materie di cui al D.lgs. 112. Ed è intervenuta nuovamente anche dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, assestando la disciplina adottata sia con leggi strettamente settoriali, sia con leggi di macro-ambito.

Le funzioni relative all'agricoltura, foreste e alimentazione sono state delegate agli enti locali già con Legge regionale del 1981 e, in attuazione del D.lgs. 143/1997, è stato riorganizzato nel 1998 (Leggi n. 9 e n. 11) e ampliato con i settori foreste, caccia, pesca, sviluppo rurale, agriturismo. In entrambe la Regione ha delegato l'esercizio delle funzioni amministrative a Province e Comunità montane (a cui sono ora subentrate le Unioni di comuni), ma diversa è stata la suddivisione dei compiti tra di esse: mentre nella Legge del 1981 vi è stata una ripartizione delle funzioni tra Province e Comunità montane, con la Legge del 1998 tutte le funzioni vengono delegate alle Province (e solo in subordine alle Comunità montane, con il coordinamento provinciale).

Anche per la pianificazione territoriale l'attribuzione alle Province con legge regionale avviene prima della riforma delle autonomie locali. Poi, in seguito alla riforma Bassanini, con Legge del 1995⁴⁷ la Regione Toscana trasferisce alle Province la funzione propria di coordinamento della pianificazione territoriale, esercitata tramite il Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP).

In particolare, i PTCP sono chiamati a definire un quadro regolativo urbanistico di carattere sovra-comunale, ma spesso in Toscana avanzano proposte di programmazione e azioni strategiche. Inoltre, concernono sia le zone urbane, sia le aree rurali, che sono viste come luogo legato alle attività specificamente agricole e a quelle connesse (commercializzazione di prodotti tipici, attività di ricezione, energie rinnovabili, ortovivaismo, etc.). Le norme del PTCP sono di indirizzo nei confronti dei Comuni. Hanno, quindi, un valore vincolante nel caso del rilascio da parte della Provincia di autorizzazioni o pareri a cui gli enti di livello inferiore sono obbligati a conformarsi (come accade, ad esempio, per le autorizzazioni uniche per gli impianti fotovoltaici nelle aree agricole e rurali o per i pareri sui programmi di miglioramento agricolo-ambientale rilasciati dai Comuni).

⁴⁷La Legge regionale n. 5 del 16 gennaio 1995, "Norme per il governo del territorio" è stata innovativa a livello nazionale e suddivideva gli strumenti urbanistici comunali in strumenti programmatici quadro (contenenti politiche territoriali generali su cui le province avevano competenze di verifica) e strumenti regolativi attuativi. (regolamenti urbanistici che incidono sulla proprietà dei suoli). Questa legge è stata poi abrogata e sostituita dalla Legge regionale n. 1/2005, a seguito di cui il ruolo delle province è stato ridotto, anche in attuazione del principio di sussidiarietà previsto dal nuovo Titolo V della Costituzione che ha dato maggiore enfasi in materia al ruolo dei comuni.

Le Province toscane sono state molto coinvolte nelle attività di programmazione urbanistica ed hanno esercitato un ruolo importante nel coordinamento intermedio tra Regione e Comuni. Con il tempo, però, si è avuto un sempre maggiore accentramento di funzioni in capo alla Regione, finché, nel settembre 2013, la Giunta regionale ha approvato una proposta di modifica della normativa in materia di governo del territorio che, pur mantenendo l'impianto generale precedente, dà maggiore rilevanza al ruolo dei Comuni rispetto a quello della Provincia. Prevede, infatti, la trasformazione del PTCP in un piano quadro di area vasta e l'affidamento ai Comuni delle "funzioni primarie e essenziali della pianificazione urbanistica", nonché della redazione di piani strutturali intercomunali finalizzati a garantire unitarietà e multi-settorialità alla progettazione di scala sovra-comunale.

Le funzioni conferite alle province dalla Regione Toscana sono numerose. Per semplicità di analisi, le abbiamo raggruppate per macro-area 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 Province toscane concentrano le attività di programmazione e pianificazione nella materie che rientrano nella macro-area "territorio, ambiente e infrastrutture". Così, ad esempio, le norme per il governo del territorio prevedono che il PCTP delinea la strategia dello sviluppo territoriale della provincia, non solo per il sistema delle città ma anche per la montagna, la fascia costiera e le aree agricole. La Provincia, inoltre, istituisce parchi, riserve naturali e aree ad essi contigue, ne indica le modalità di gestione e di finanziamento e definisce le misure di conservazione (anche mediante l'adozione di piani di gestione e/o altri strumenti di pianificazione). Istituisce anche le zone di protezione e le zone a regolamento specifico per la fauna ittica. Inoltre, si occupa di progettazione e realizzazione di opere idrauliche e di opere idrogeologiche; del piano di regolazione degli usi delle acque superficiali e sotterranee; di progettazione, costruzione e manutenzione delle strade regionali; di definire la politica provinciale in materia di trasporti nel proprio PTCP, ecc.

Più diffusa è invece l'attività di regolazione (definizione di norme specifiche, regimi autorizzativi, criteri di ammissibilità, ecc.), soprattutto, nel campo dello sviluppo economico e produttivo e della gestione del territorio, ambiente e infrastrutture⁴⁸.

⁴⁸Riguardo alla prima macro-area, il ruolo della provincia si esercita sia nella concessione di autorizzazioni (come quelle alla costruzione e all'esercizio di linee e impianti di energia elettrica o autorizzazione quelle ai fini del vincolo idrogeologico) che nella definizione di norme, ad esempio, in materia di aree produttive (definiscono i criteri e le priorità strategiche per l'individuazione delle aree produttive ecologicamente attrezzate), di risorse idriche (determinano i canoni di concessione per l'utilizzo del demanio idrico e l'introito dei relativi proventi), di protezione civile (elabora il quadro dei rischi del territorio provinciale e definisce l'organizzazione e le procedure per fronteggiare le situazioni di emergenza), di pesca (definisce di tempi, luoghi e modalità di svolgimento della pesca dilettantistica, sportiva e professionale), ecc. Nella seconda macro-area le autorizzazioni riguardano, invece, la tutela dall'inquinamento delle acque (autorizzazioni per l'immersione di materiali in mare, per interventi di ripascimento della fascia costiera, per la movimentazione di fondali marini, ecc.) e dell'atmosfera (rilascio dell'abilitazione alla conduzione di impianti termici, ecc.) e la tutela dei beni ambientali (come le concessioni o autorizzazioni per interventi, impianti e opere nelle aree ricomprese nei parchi).

Tabella 4.7–Funzioni conferite alle Province dalla Regione Toscana

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
	Artigianato			X		
	Industria e aiuti alle imprese		X	X		
	Turismo		X		X	X
	Energia (rinnovabile e risparmio energetico)		X		X	
	Miniere e risorse geotermiche		X			
Territorio, ambiente e infrastrutture	Urbanistica	X				X
	Beni ambientali	X	X			X
	Protezione e tutela della natura e dell'ambiente	X	X			X
	Risorse idriche e difesa del suolo	X			X	X
	Lavori pubblici	X	X		X	
	Viabilità	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
	Formazione professionale	X			x	X
	Istruzione scolastica	X			X	X
	Mercato del lavoro	X	X		X	
	Beni e attività culturali				X	X
	Spettacolo*					
	Sport		X			
Polizia amministrativa					X	X

*Le competenze in materia di spettacolo erano previste nella Legge regionale n. 27/2006 ora abrogata.

Fonte: Nostre elaborazioni.

L'attività di realizzazione di opere/servizi è di fatto concentrata soprattutto nelle macro-aree 2 e 3. In relazione alla gestione del territorio, all'ambiente e alle infrastrutture, la Provincia realizza opere idrauliche e idrogeologiche, opere di difesa delle coste e degli abitati costieri, si occupano della costruzione e manutenzione delle strade regionali e delle vie navigabili di interesse regionale e locale, concorre con i Comuni alla realizzazione di iniziative per il superamento di eventuali situazioni di emergenza e provvede all'impiego del volontariato, predispone inventari e cartografie, ecc. Nelle materie concernenti i servizi alla persona e alla comunità, invece, la Provincia cura la tenuta degli albi e dei registri regionali in materia di volontariato, cooperazione sociale e di associazione di promozione sociale e gestisce attraverso i centri per l'impiego i servizi di collocamento, le politiche attive del lavoro e le attività di orientamento.

L'attività di erogazione finanziaria agli operatori privati e pubblici è limitata solo all'artigianato e all'industria: la Legge regionale n. 87/1998 attribuisce, infatti, alle Province le funzioni che il D.lgs. 112/98 conferisce alle regioni, ossia le "funzioni amministrative relative alla erogazione di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi e benefici di qualsiasi genere, comunque denominati, alle imprese artigiane" e le funzioni attinenti all'assegnazione degli incentivi per la

promozione e il sostegno alla costituzione di consorzi tra piccole e medie imprese industriali, commerciali e artigiane, di consorzi agro-alimentari e di consorzi turistico-alberghieri.

Infine, le attività di controllo, monitoraggio e valutazione assorbono una buona fetta delle risorse umane della struttura provinciale, soprattutto di quelle più qualificate, e sono diffuse in tutte le macro-aree. Le Province si occupano, ad esempio, di controllare e monitorare la qualità delle acque interne e costiere e la distribuzione degli habitat e delle specie faunistiche, di vigilare e controllare sul rispetto degli obblighi e divieti in materia di risorse idriche e difesa del suolo e sulla funzionalità e della circolazione dei natanti, effettuano verifiche sul rispetto del requisito della prevalenza dell'attività agricola in rapporto alle attività agrituristiche, esercitano funzioni finalizzate alla realizzazione del sistema regionale di osservazione, monitoraggio, analisi e previsione dei fenomeni sociali, svolgono attività di informazione e di controllo per garantire il corretto utilizzo dei tirocini formativi, ecc.

Sebbene il processo intrapreso dalla Toscana abbia portato alla concessione di ampie deleghe alle Province anche in materie non espressamente citate nel TUEL, dal 2011 in poi, però, si è registrata una forte ri-centralizzazione delle funzioni a livello regionale⁴⁹ e, in linea con la legislazione nazionale, una spinta sia ad una maggiore valorizzazione dei Comuni (singoli o associati) sia alla gestione di alcune funzioni su scala interprovinciale di area vasta.

Ma mentre la Toscana anticipava le decisioni dello Stato iniziando a pensare a come unire e ridurre il numero delle Province, la Provincia di Grosseto ha condotto una razionalizzazione interna della struttura e si è dotata di un nuovo assetto organizzativo. Superando la precedente articolazione verticale in vigore dal 2003, la struttura dal 2011 è basata su un impianto a matrice che riflette sia la centralità dello sviluppo economico sostenibile nel programma di mandato amministrativo, sia la necessità di coordinare e concentrare le risorse umane e finanziarie.

La catena di comando è stata accorciata e i ruoli dirigenziali ridotti. Il Segretario provinciale svolge anche i compiti del Direttore generale e le precedenti quattro Aree (Attività produttive, Infrastrutture e protezione civile, Territorio, ambiente e sostenibilità, Servizi alla persona) si sono trasformate in tre Dipartimenti, ciascuno rispondente ad un macro-ambito prioritario di intervento:

1. *Sviluppo sostenibile*, sotto di cui si iscrivono quattro aree che agiscono sullo sviluppo economico: (i) Pianificazione territoriale, (ii) Promozione economica, (iii) Ambiente e conservazione della natura, (iv) Sviluppo rurale;
2. *Lavori e servizi pubblici*, strutturato in due aree: (i) Infrastrutture, manutenzioni, difesa del suolo, (ii) Protezione civile e servizi;
3. *Servizi alla persona*, che si occupa di: (i) Istruzione, cultura, politiche sociali, pari opportunità e sport, (ii) Formazione e politiche del lavoro.

⁴⁹La Regione Toscana ha emanato leggi di riordino delle comunità montane (L.r. n. 37/2008), prevedendone in alcuni casi la trasformazione in unioni di comuni, e poi dell'intero sistema delle autonomie locali (L.r. n. 68/2011), con l'obiettivo di dettare una disciplina innovativa e di unificare in unico testo normativo le diverse discipline vigenti, tra cui la cooperazione istituzionale e finanziaria, l'esercizio associato di funzioni, il riordino degli enti e le politiche generali verso i territori.

Ad essi si aggiunge la *polizia provinciale*, che dipende non solo dal Presidente (o dall'Assessore da lui delegato), ma anche da altre strutture indipendenti dalla Provincia (la questura/prefettura per la funzione di pubblica sicurezza, la magistratura per quella di polizia giudiziaria).

Ciascun Dipartimento ha un proprio Direttore ma la Provincia lavora in una logica di interazione, integrazione e collaborazione sia attraverso un Comitato di direzione, sia attraverso unità temporanee di raccordo (le unità di progetto, strutturate per gruppi di lavoro e coordinate da dirigenti e project manager trasversali alle diverse aree e ai diversi dipartimenti) e strutture orizzontali di supporto inter-area (Risorse umane e segreteria generale e Politiche finanziarie e patrimoniali) di cui si servono tutti i dipartimenti, ma anche attraverso rapporti diretti di fiducia tra i soggetti coinvolti.

Per lo svolgimento delle sue funzioni e il supporto al sistema socio-economico locale, la Provincia di Grosseto si avvale, inoltre, di società e consorzi di cui detiene partecipazioni dirette. Ha quote di maggioranza nella società NetSpring Srl (59%), che si occupa per conto della Provincia e degli altri suoi soci (Comuni e Unioni di comuni) di informatizzazione della pubblica amministrazione (e che, nel comparto rurale, svolge compiti connessi al catasto vitivinicolo) e nel Consorzio Grosseto Lavoro (50%), costituito nel 2010 con la Camera di commercio locale per dare attuazione alle politiche attive del lavoro attraverso la valorizzazione delle risorse umane e la promozione e creazione di reti per favorire la professionalizzazione e l'inserimento nel mondo del lavoro. Partecipazioni di rilievo sono detenute anche nelle società SEAM SpA che gestisce l'aeroporto di Grosseto (25,25%), Grosseto Fiere (15%) e RAMA Spa (9,9%) che, in associazione temporanea di imprese con altre, gestisce i servizi urbani ed extraurbani di trasporto pubblico locale sul territorio provinciale. Ha una piccola partecipazione (8,02%) anche nel Polo Universitario Grossetano Scarl, che conta 23 associati, enti pubblici o associazioni (Università di Siena, Camera di commercio, Comune di Grosseto, ASL, fondazioni, etc.).

Funzioni svolte con progettualità cofinanziata

La concomitanza dell'aumento delle funzioni da adempiere, il ridursi dei contributi e trasferimenti da Stato e regioni e il ricorso all'indebitamento hanno spinto verso la razionalizzazione delle spese e a reperire risorse finanziarie aggiuntive con procedure competitive locali, regionali, nazionali ed europee.

Pur vivendo di finanza derivata e in assenza di uno strumento di programmazione economica formalmente riconosciuto da poter utilizzare per combinare le risorse provenienti da diverse fonti e darsi un ruolo proprio di programmazione del territorio di riferimento, la Provincia di Grosseto è riuscita ad assumere un ruolo strategico grazie alla intermediazione e al coordinamento di risorse. E, proprio per stimolare un'economia caratterizzata da un basso valore aggiunto, un maggiore tasso di disoccupazione ed un minore reddito pro-capite rispetto alle altre Province regionali, ha cercato di sfruttare bene la stagione della programmazione negoziata (prima i Patti territoriali generalisti e verdi e poi i Progetti integrati di sviluppo locale).

Il comparto maggiormente interessato è stato quello dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, ma sono stati coinvolti in vario modo anche tutti gli altri settori economici e sociali. La Provincia adotta una concezione dell'agricoltura che travalica il mero settore primario e considera le

connessioni con comparti a maggiore valore aggiunto, come l'industria di trasformazione, il turismo, l'artigianato, le energie rinnovabili, ecc.

In riferimento all'agricoltura e lo sviluppo rurale, come già specificato in precedenza, la Regione Toscana è andata oltre la delega istituzionale di competenze ed ha affidato alle Province, prima, e anche alle Comunità montane, poi, la gestione di molte misure del Piano di sviluppo rurale regionale (PSR).

Per la programmazione 2000-2006, Province e Comunità montane sono state chiamate a predisporre propri specifici Piani locali di sviluppo rurale (PLSR) in cui individuare le misure da attivare, le risorse da destinarvi e le eventuali priorità aggiuntive rispetto alla griglia determinata a livello regionale. Nel periodo 2007-2013, invece, è stata introdotta una semplificazione degli strumenti di programmazione con la previsione di PLSR presentati solo da ciascuna Provincia, ma contenenti scelte distinte fra Province e relative Comunità montane. Nel corso del 2010, infine, in fase di revisione della programmazione, la Regione Toscana ha introdotto ulteriori semplificazioni di natura procedurale, tra cui la previsione di un unico piano finanziario per Provincia (comprendente tutte le risorse assegnate agli enti competenti), la formazione di una graduatoria provinciale dei bandi regionali, un ruolo di coordinamento e di monitoraggio della Provincia, l'abolizione dei punteggi aggiuntivi riservati alla programmazione locale. E, nello stesso anno, sono anche stati emanati specifici indirizzi regionali finalizzati a focalizzare la programmazione locale per il 2011 su tre sole priorità di intervento: sostegno a comparti in crisi (in particolare, zootecnia e cerealicoltura), sostegno alla costituzione di nuove imprese agricole attraverso il prepensionamento e/o l'insediamento di giovani, interventi per infrastrutture e per lavori pubblici di prevenzione delle calamità naturali e di ripristino nel settore forestale⁵⁰.

La Regione Toscana ha dato ampie deleghe alle Province anche in tema di gestione della formazione professionale. Sul Fondo sociale europeo (FSE) è stata loro data facoltà di programmare gli interventi formativi e di costituire agenzie formative finalizzate anche ad agevolare l'incontro tra le esigenze dei territori e del tessuto imprenditoriale locale. Nella provincia di Grosseto, in particolare, è stato realizzato un percorso partecipativo di rilevazione e analisi dei fabbisogni formativi e professionali legati ai diversi settori economici (concernenti, soprattutto, le attività turistiche legate all'enogastronomia e a tutti gli altri turismi minori legati al cavallo, alla valorizzazione delle riserve naturali, etc.) che ha coinvolto sia gli attori socio-economici rilevanti, sia le strutture formative e le scuole. Inoltre, al tavolo istituzionale Regione-Province ha corrisposto anche un tavolo tecnico composto da dirigenti provinciali, per cui la Regione si è limitata ad esercitare un controllo più che altro procedurale e su target e obiettivi europei, nazionali e regionali che non sul merito delle specifiche tematiche di intervento.

Per quanto riguarda il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), nella programmazione 2000-2006 le Province toscane sono state chiamate a svolgere un ruolo molto rilevante sia nelle diverse fasi procedurali di definizione e selezione dei Progetti integrati di sviluppo locale (PISL) sia nella fase di attuazione delle misure infrastrutturali. Viene loro assegnato, inoltre, il compito di

⁵⁰ In relazione al settore forestale, si fa presente che la Regione ha attribuito alle province importanti spazi di azione nell'ambito del Piano regionale agricolo forestale (PRAF) 2012-2015. In particolare, è attribuita alle province (e alle comunità montane, ora unioni dei comuni) la gestione degli interventi del Piano regionale agricolo forestale che non incorrono in esigenze unitarie a livello regionale.

identificare, raccogliere e presentare progetti per il recupero di aree industriali e artigianali dismesse per la creazione di servizi per le imprese, per l'adeguamento e completamento di strutture per la promozione di produzioni locali, fiere e mostre e per la costruzione, recupero e riqualificazione di strutture sociali.

In particolare, in relazione ai PISL, la Provincia ha giocato un ruolo cruciale sia nella fase preparatoria che in quella operativa: ha guidato il percorso di concertazione e di programmazione negoziata con le istituzioni locali e le rappresentanze socio-economiche e ha inoltre curato la selezione dei progetti ricadenti nel proprio territorio da inserire nei PISL. Inoltre, per la predisposizione dei bandi PISL, la Provincia ha attivato le cosiddette Conferenze di concertazione, finalizzate a definire e inserire le priorità del territorio provinciale in un documento di orientamento per la Regione. Infine, i PISL definitivi dovevano essere presentati alla Regione da parte della Provincia. Per le misure infrastrutturali, invece, le Province hanno svolto un ruolo rilevante nella concertazione sulle priorità locali da inserire tra i criteri di selezione dei progetti, nella selezione e raccolta dei progetti elaborati dai beneficiari finali con il supporto tecnico della stessa Provincia e nella presentazione alla Regione sia delle schede progetto sia delle domande di finanziamento raccolte presso i beneficiari finali e, infine, nella fase di verifica e controllo della rendicontazione da parte della Regione.

Anche nella programmazione 2007-2013 le Province toscane hanno dato un contributo rilevante nella fase di concertazione. Esse hanno attivato e condotto i tavoli di partenariato locali al termine dei quali è stato prodotto un Documento di partecipazione territoriale” (DPT) per ciascun ambito territoriale coerente sia con il programma operativo (PO) FESR regionale, sia con il Patto per lo sviluppo locale (PASL), un protocollo d'intesa volontario elaborato da ciascun territorio e stipulato tra Regione, Provincia e istituzioni e attori locali del territorio provinciale.

Il PASL rappresenta il quadro di raccordo di tutte le risorse utilizzate a livello locale e recepisce sia gli indirizzi comunitari sia i contenuti dei 25 Progetti integrati regionali (PIR) compresi nel Programma regionale di sviluppo (PRS) 2006-2010⁵¹. In particolare, quello della Provincia di Grosseto individua sette ambiti prioritari di intervento (imprese, infrastrutture, beni ambientali e culturali, Distretto rurale, servizi pubblici, lavoro e formazione, incentivi per lo sviluppo locale) e si pone come una piattaforma negoziale per l'attivazione di progettazioni riferite alla viabilità, alla rete ferroviaria, all'aeroporto civile, al polo fieristico, alla logistica, alle aree per insediamenti produttivi, alle risorse idriche e alla difesa del suolo, alle riserve naturali, ai beni culturali, musei e biblioteche, all'innovazione, alla società dell'informazione e della conoscenza, alle energie rinnovabili, al mercato del lavoro, al sostegno delle persone svantaggiate, al settore manifatturiero e l'auto-imprenditorialità.

Da ultimo, inoltre, la Provincia ha avviato una nuova stagione concertativa con la Regione e con il territorio di riferimento in cui sono state definite le priorità di intervento di quello che viene

⁵¹ Il Programma regionale di sviluppo (PRS) contiene le priorità e le strategie del programma di governo della Regione Toscana nelle materie economiche, sociali, culturali, territoriali e ambientali e viene attuato attraverso Progetti integrati regionali (PIR), che traducono priorità e strategie in obiettivi, linee di intervento e azioni progettuali da perseguire non solo con le risorse regionali, ma anche con quelle nazionali del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) e comunitarie del FESR, FSE, FEASR. Il PIR viene aggiornato annualmente attraverso il Documento di programmazione economica e finanziaria (DAPEF) della Regione

definito un *patto territoriale di nuova generazione* che indirizza strumenti e finanziamenti diversi verso un fine comune. A partire dal 2010, infatti, la Provincia di Grosseto si è fatta promotrice di un processo partecipativo (il Progetto Maremma 2015 - Energie per crescere) con cui ha raccolto contributi e proposte degli attori locali e li ha tradotti in “progetti di sistema” inseriti in un piano intersettoriale di sviluppo economico del territorio provinciale incentrato su tematiche chiave per la competitività locale (turismo e marketing territoriale, green economy, agroalimentare, nautica ed economia del mare, innovazione amministrativa) che individua vocazioni, bisogni, strategie e risorse disponibili (provinciali, regionali, europee).

La complessa esperienza sinora descritta non è stata codificata per legge, ma discussa, decisa ed attuata nell’ambito di un tavolo di lavoro a cui la Provincia chiama a partecipare i maggiori stakeholder locali, beneficiando della sua ventennale esperienza di coordinamento, mediazione e concertazione. Il ruolo della Provincia in relazione all’insieme tutti gli strumenti programmatici via via citati, infatti, è stato sempre quello di promuovere una costante attività concertativa tra attori, settori e tra fondi e di tentare di organizzarli tutti in funzione delle vocazioni territoriali prevalenti, la principale delle quali è quella agricolo-rurale.

Grazie a tutto ciò si è sostanziato quella che potremmo definire come una pratica concreta di programmazione unitaria, anche se non formalizzata in alcuna procedura ad hoc.

Alla Provincia di Grosseto non è occorsa una struttura codificata per legge per raggiungere l’unitarietà di intenti e di programmazione. È bastato un metodo di lavoro condiviso, basato sulla concertazione tra soggetti che, pur mantenendo le proprie competenze e prerogative, sono riusciti a convergere verso obiettivi condivisi per il bene del territorio.

4.3 LE RISORSE

Le risorse di bilancio

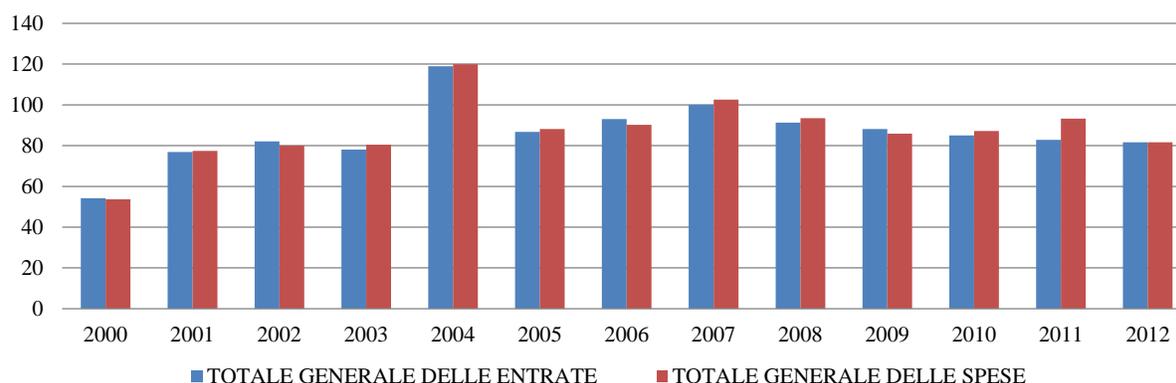
L’attuazione del processo di decentramento e l’esercizio delle funzioni proprie e conferite si accompagna, come già evidenziato in precedenza, con il trasferimento alle Province di risorse umane e finanziarie per il loro espletamento da parte dello Stato, della Regione e di altri enti coinvolti.

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.

Per la Provincia di Grosseto, nel periodo 2000-2012, il bilancio si attesta su una media di 87 milioni di euro, con picchi in aumento per le entrate nel 2004 (dovuti soprattutto ai trasferimenti in conto capitale da parte della Regione) e, in forma minore, nel 2007 (dovuti soprattutto alle entrate extra-tributarie).

Figura 4.2 – Andamento delle entrate (accertamenti) e delle spese (impegni) di bilancio, 2000-2011 (Meuro)



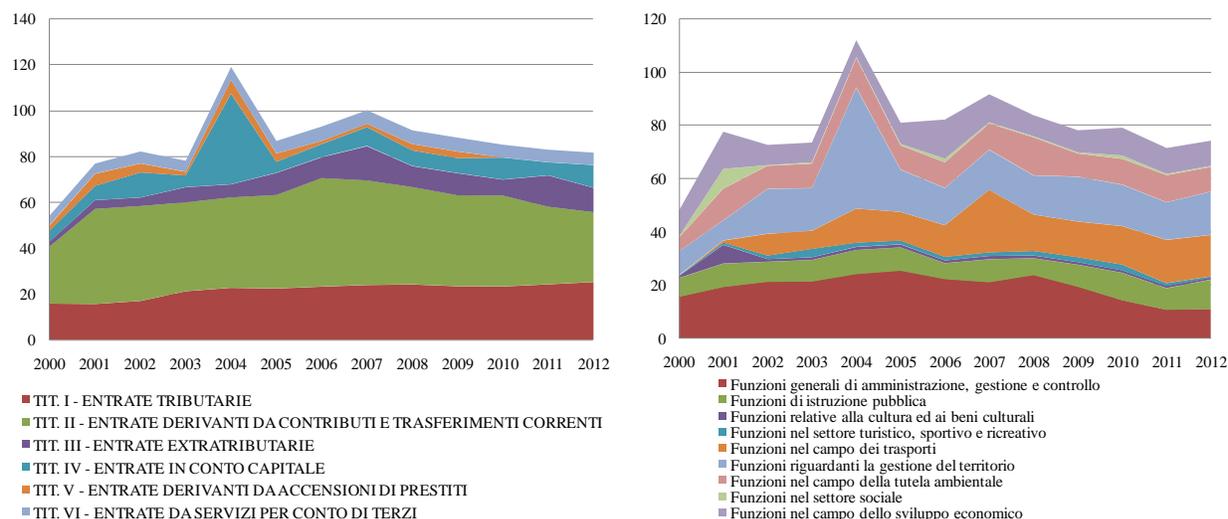
Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Per le uscite, invece, i maggiori volumi sono riferiti, per il 2004, alle spese in conto capitale per funzioni riguardanti la gestione del territorio e, per il 2007, alle spese sia correnti che in conto capitale per funzioni nel settore dei trasporti.

Prendendo in esame l'andamento delle risorse correnti e in conto capitale spese per ciascuna funzione nel periodo 2000-2012, si evidenzia che le spese per funzioni nel settore dei trasporti passano da zero a 15,5 milioni di euro, quelle per il settore turistico e ricreativo quintuplicano tra il 2000 ed il 2010, passando da 194mila euro a 2,2 milioni di euro, per poi scendere nel 2011 a 1,1 milioni e infine crollare a poco più di 500mila euro nel 2012. E pressoché raddoppiano sia le spese per funzioni svolte per la tutela ambientale raddoppiano (da 5 a 9,2Meuro) sia quelle per la gestione del territorio (da 8,9 a 16,2Meuro). Di contro, per mantenere livelli di spesa e servizi resi, nonostante gli stretti vincoli di bilancio imposti, la Provincia ha provveduto a ridurre le spese complessive per le funzioni di amministrazione, gestione e controllo a 11 milioni (-29% rispetto al 2000 e -57% rispetto al 2005), passando in particolare, tra il 2000 ed il 2012, da 12,5 a 10,7 milioni per le spese correnti e da 3 milioni a 356mila euro per quelle in conto capitale.

All'ampliarsi delle competenze (e delle risorse necessarie per adempiervi) è seguito via via un aumento dei contributi e trasferimenti di parte corrente che ha raggiunto il suo massimo nel 2006 (+90%, da 25 a 47,5Meuro) per poi scendere nel 2012 ad un +22% (da 25 a 34Meuro), dovuto principalmente ai trasferimenti dalla Regione per funzioni delegate, che tra il 2000 ed il 2012 subiscono un incremento del 61%, passando da 13 a 21,4 milioni di euro. In relazione a queste ultime, in particolare, sono state accertate in media risorse per oltre 22 milioni annui, importo che rappresenta il 32% della media delle entrate correnti per lo stesso periodo (68,8Meuro). E in media, le entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti rappresentano nel complesso il 57% delle entrate correnti. Le entrate tributarie, invece, contano in media per il 30% sulle entrate correnti (21,7 su 68,8Meuro) e per il 73% su quelle proprie (29,8Meuro).

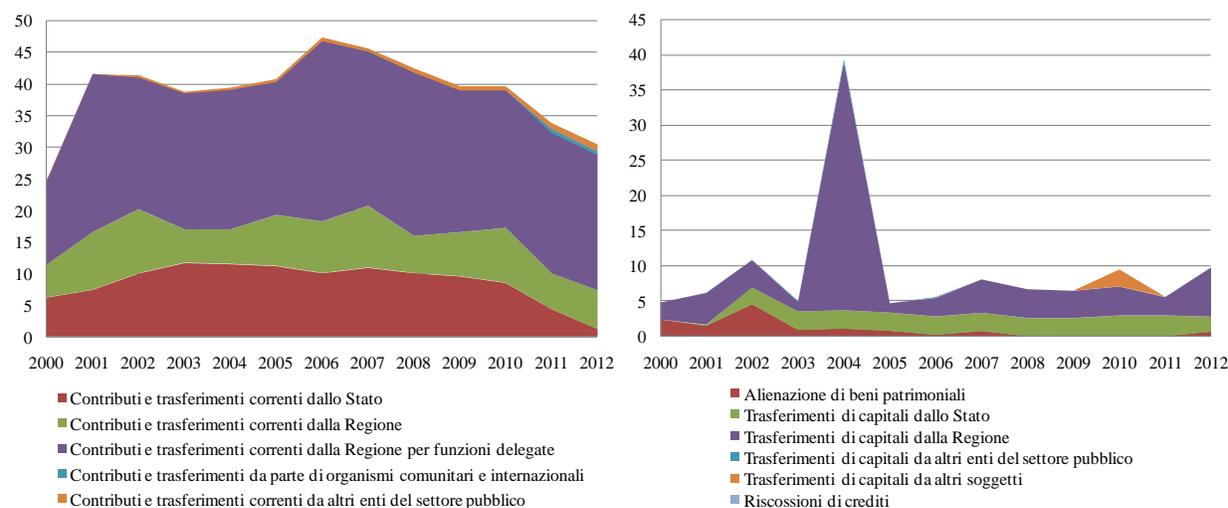
Figura 4.3 – Entrate (impegni) per titolo (sin) e spese correnti e in conto capitale (accertamenti) per tipologia di funzione (dx) (Meuro)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Rispetto a tante altre Province, per la Provincia di Grosseto dal 2010 in poi il calo delle entrate totali si manifesta in modo meno marcato, mantenendo la media 2010-2012 sugli 83milioni di euro annui, molto vicina alla media dell'intero periodo 2000-2012 (86Meuro). Per il 2012, inoltre, le risorse provenienti dai contributi e trasferimenti correnti si mantengono sui 30 milioni (di cui il 92% proveniente dalla Regione) e quelle provenienti da entrate in conto capitale tornano a superare i 9 milioni come nel 2010, dopo essere scese a 5,6Meuro nel 2011, anche in questo caso grazie alle risorse provenienti dalla Regione, che aumentano dai 3 milioni del 2011 ai 7 del 2012.

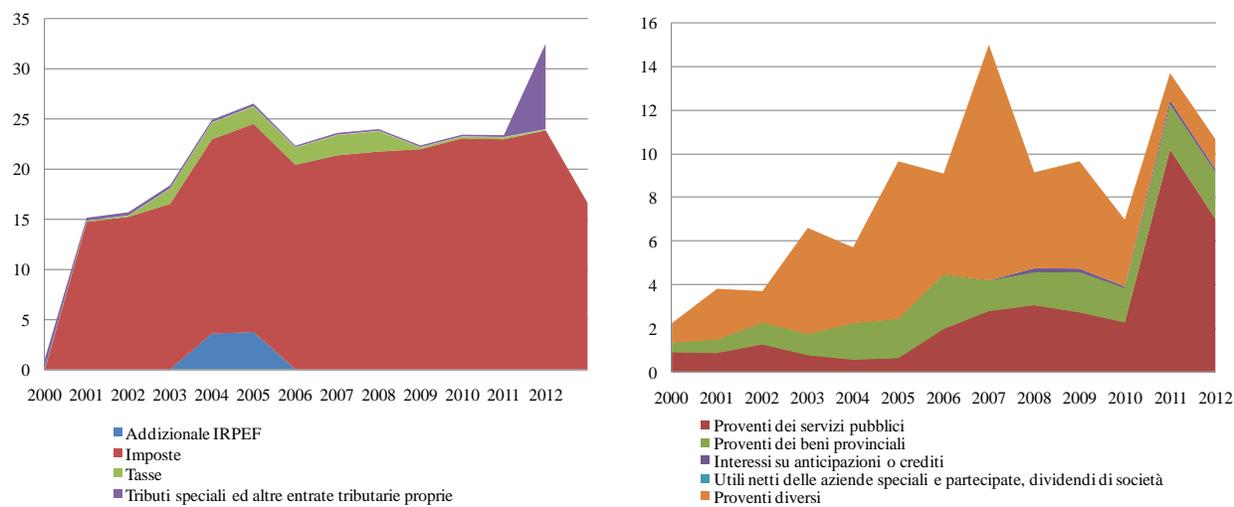
Figura 4.4 – Entrate (impegni) derivanti da contributi e trasferimenti correnti (sin) e da alienazioni, trasferimenti di capitali e da riscossioni di crediti (dx) (Meuro)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Considerando i volumi del 2000 e del 2012, tra il 2000 ed il 2011 le entrate tributarie aumentano del 60% (da 16 a 25Meuro) – con un incremento delle imposte⁵² da 14,7 a 23,9 milioni di euro (+62%) – per poi diminuire nel 2012 a 16,6 milioni di euro (+13% rispetto al 2000), e quelle extra-tributarie addirittura dell'506% (da 2,3 a 13,7Meuro) per poi scendere a poco più di 10 milioni nel 2012 (+372% rispetto al 2000), soprattutto per l'incremento dei proventi dei servizi pubblici (+675% dal 2000 al 2012, da 900mila a 10Meuro) e dei beni provinciali (+366%, da 460mila a oltre 2Meuro).

Figura 4.5 – Entrate (impegni) tributarie (sin) e extra-tributarie (dx) (Meuro)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Quindi, tra il 2000 ed il 2012 il volume delle entrate proprie raddoppia (da 18 a 36Meuro) e aumentano anche i contributi e dei trasferimenti correnti (+22%, da 25 a 30Meuro) e, di conseguenza, aumentano anche il totale delle spese correnti per le diverse funzioni svolte, passando da 39 milioni nel 2010 a 62 nel 2012 (+57%).

Tra il 2000 ed il 2012, la crescita delle entrate proprie (+99%), è dovuta più all'incremento delle entrate extra-tributarie (+372% da proventi vari) che delle entrate tributarie (+60% da imposte, tasse e tributi).

Così, se consideriamo gli indici di bilancio calcolati sui valori medi nei periodi 2000-2006 e 2007-2012 (tabella 8), si evidenzia un aumento nell'autonomia impositiva (+7%) e nell'autonomia di finanziare la propria spesa corrente con entrate proprie (+17%). Nel contempo si riduce in modo sostanzioso sia la dipendenza dalle entrate provenienti da contributi e trasferimenti (dipendenza finanziaria -14%), soprattutto da quelli correnti dallo Stato (dipendenza erariale -34%), sia il peso dei trasferimenti correnti regionali sul totale delle entrate correnti (-9%).

⁵² Alle province è attribuito il gettito di due tributi: l'imposta provinciale di trascrizione degli autoveicoli al Pubblico Registro Automobilistico (PRA) e l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione degli autoveicoli.

Tabella 4.8 – Indicatori di bilancio

	Media 2000-2006	Media 2007-2012	Δ%
Autonomia finanziaria (<i>Entrate proprie/Entrate correnti</i>)	0,39	0,48	21%
Autonomia tributaria (o impositiva) (<i>Entrate tributarie/Entrate correnti</i>)	0,31	0,33	7%
Dipendenza finanziaria (<i>Entrate da contributi e trasferimenti/Entrate correnti</i>)	0,61	0,52	-14%
Dipendenza erariale (<i>Entrate da trasferimenti correnti dello Stato/Entrate correnti</i>)	0,15	0,10	-34%
Incidenza dei trasferimenti correnti dalla Regione sul totale delle entrate correnti	0,45	0,41	-9%
Incidenza delle spese correnti sul totale delle spese	0,68	0,73	7%
Incidenza delle spese in conto capitale sul totale delle spese	0,23	0,15	-36%
Spesa in conto capitale sulla spesa corrente	0,37	0,20	-45%
Spesa funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo sul totale spesa corrente (<i>Spesa Tit. I, funzione 1 / Spese correnti</i>)	0,30	0,23	-24%
Peso relativo delle funzioni nel campo dello sviluppo economico sul totale spesa corrente (<i>Spesa Tit. I, funzione 9 / Spese correnti</i>)	0,23	0,14	-41%
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>)	0,26	0,18	-29%
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>)	0,12	0,10	-15%
Grado di finanziamento della spesa corrente mediante entrate proprie (<i>Entrate proprie/Spese correnti</i>)	0,45	0,53	17%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Aumenta l'incidenza delle spese correnti sul totale delle spese (+7%), ma gli indicatori di bilancio presi in considerazione evidenziano una significativa diminuzione del peso delle spese in conto capitale sia sul totale delle spese (-44%) sia, soprattutto, sulla spesa corrente (-56%). In particolare, in rapporto al totale della spesa corrente si riducono del 41% le spese per funzioni nel campo dello sviluppo economico e del 24% quelle per funzioni di amministrazione, gestione e controllo. E anche se si rapportano le stesse voci al totale generale delle spese si rileva un decremento, ma mentre per le spese generali di amministrazione, gestione e controllo si conferma una percentuale di riduzione simile (-29%), per quelle nel campo dello sviluppo economico si registra un calo minore (-15%).

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

- razionalizzazione delle spese di amministrazione e di gestione, che diminuiscono nel tempo;
- una riduzione sostanziosa del rapporto tra spese in conto capitale e spesa corrente, soprattutto nel campo dello sviluppo economico e delle spese di amministrazione e gestione;
- una maggiore capacità di finanziare le spese correnti con entrate proprie, soprattutto di parte extra-tributaria (e, in particolare, da proventi dei servizi pubblici).

In sintesi, gli indici denotano un comportamento virtuoso della Provincia, che razionalizza le spese di amministrazione e gestione, ma nel far ciò non riduce il peso delle spese nel campo dello sviluppo economico, pur in una congiuntura critica.

Le risorse aggiuntive

Il quadro finanziario di bilancio della Provincia di Grosseto evidenzia, nonostante la razionalizzazione e rimodulazione tra le diverse voci, una tenuta del volume complessivo delle risorse ordinarie in entrata e in uscita e, quindi, anche una tenuta delle attività svolte.

Parte degli interventi realizzati, vengono però finanziati anche con risorse reperite al di fuori dei canali ordinari propri, regionali o nazionali. Nel tempo, la Provincia Grosseto ha accumulato una rilevante l'esperienza di progettazione che ha consentito di attrarre risorse esterne, gestite anche in partnership con attori sia locali sia esterni, reperite o tramite delega regionale (come abbiamo avuto già modo di rilevare in precedenza) o tramite partecipazione a procedure competitive (*cf.* tabella 9).

Per quanto riguarda i fondi europei, eccetto che per il programma sulla pesca, la Provincia di Grosseto ha avuto deleghe regionali concesse per via amministrativa.

È stato soggetto beneficiario e gestore di diverse misure del Piano di sviluppo rurale regionale (PSR), ora in concomitanza con le Comunità montane ora accorpandone le iniziative, e ha individuato misure, priorità e risorse in un Piano locale di sviluppo rurale (PLSR) pluriennale. Le risorse così rese disponibili e distribuite attraverso bandi provinciali al territorio ammontano ad un totale di 75 milioni di euro nel periodo 2000-2013, di cui poco più della metà riferiti all'attuale programmazione (a fronte però di una raccolta di domande per 276Meuro) e la restante parte alla programmazione 2000-2006.

Per il Fondo sociale europeo, la Provincia ha gestito direttamente i bandi per la presentazione di progetti relativi a misure del Programma operativo FSE concernenti la formazione professionale, i circoli di studio, i vouchers individuali, la formazione permanente, l'euroformazione, le attività di promozione e diffusione delle politiche formative, le attività di consulenza nei Centri per l'impiego, ecc.. E, grazie a ciò, nell'arco delle due ultime programmazioni, ha potuto distribuire sul territorio risorse totali per oltre 60 milioni, di cui il 57% nella programmazione 2000-2006.

In riferimento allo sviluppo regionale, sono state destinate alla Provincia di Grosseto risorse per oltre 138 milioni di euro, di cui oltre metà sul Docup Ob. 2 2000-2006 (73Meuro) e la restante parte sul Programma operativo 2007-2013, che sono state gestite, come abbiamo visto in precedenza, nell'ambito di accordi pluriennali siglati con la Regione Toscana. In particolare, la progettualità FESR espressa dalla Provincia di Grosseto si focalizza sulla valorizzazione dei settori complementari al sostegno della vocazione rurale della Maremma, come il turismo, le attività artigianali e manifatturiere con radicamento locale, su interventi nel settore energetico, ambientale, ecc..

La Provincia di Grosseto ha, inoltre, gestito interventi di programmazione negoziata nazionale: due Patti territoriali, uno generalista e uno agricolo, e un Contratto di programma.

Il Patto territoriale generalista per lo sviluppo della Maremma è volto a potenziare, soprattutto in aree marginali, le attrezzature di servizio a sostegno delle attività economiche prevalenti (agricoltura e turismo), come la creazione di attività turistico-ricettive e ricreative, la realizzazione di porti e approdi turistici, le emergenze, recuperi di aree archeologiche e musei, la messa in rete di riserve naturali, ecc.. Siglato nel 1999, il Patto generalista grossetano prevede oltre cinquanta progetti infrastrutturali (per un investimento totale di quasi 150 milioni di euro) e un ammontare di risorse finanziarie pubbliche gestite dalla Provincia di Grosseto pari a 22 milioni.

Il Patto territoriale agricolo, invece, è intervenuto sull'intero sistema agroalimentare locale, con particolare attenzione alle filiere (olio di oliva, vino, zootecnia da carne e da latte, ecc.) e alla multifunzionalità. si integra con gli altri strumenti di programmazione locale attivati, ha una

visione unitaria dei comparti agricolo, turistico, artigianale, ambientale, ecc. e mira al rafforzamento dell'immagine unitaria della Maremma. Comprende aiuti alle aziende agricole per investimenti strutturali, diversificazione delle attività e miglioramento della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, aiuti alle associazioni di produttori per l'avviamento o estensione dell'attività e per la creazione di sistemi di controllo per la certificazione della qualità e tipicità, aiuti per investimenti nel settore ittico, aiuti per la trasformazione e commercializzazione dei prodotti della silvicoltura. Prevede oltre 130 progetti per un investimento complessivo di circa 45 milioni di euro. Le risorse finanziarie pubbliche gestite dalla Provincia sono pari a 26 milioni.

La Provincia di Grosseto ha gestito anche il Contratto di programma olio-vitivinicolo-agroalimentare di qualità che è stato approvato nel gennaio del 2004 e che prevede risorse finanziarie pubbliche di 41,5 milioni. Il Contratto di programma attua un articolato piano di investimenti volti alla valorizzazione delle produzioni locali di qualità (iniziative di trasformazione e commercializzazione nei settori del vino, dell'olio, dei prodotti ittici e gastronomici e del pomodoro).

La Provincia conduce anche attività concernenti i servizi di sviluppo agricolo e rurale⁵³ ai sensi della Legge regionale n. 34/2001. Tali attività sono delegate dalla Regione e realizzate come descritto in programmi provinciali attuativi che declinano a livello territoriale gli obiettivi specifici del Piano regionale dei servizi di sviluppo agricolo e rurale. Per lo svolgimento di tali attività, nel periodo 2000-2013, la Provincia ha ricevuto un totale di 700mila euro, 350mila per ciascun settennio.

Altre risorse regionali (560mila euro sul periodo 2007-2013) sono state assegnate alla Provincia di Grosseto tramite bandi per la filiera corta (attività di sostegno alla vendita diretta dei prodotti tradizionali da parte degli imprenditori locali tramite l'organizzazione e gestione di mercati appositamente dedicati).

La Provincia di Grosseto, inoltre, è stata scelta come rappresentante della Toscana nel progetto Adep (Iniziativa comunitaria Interreg III), un progetto che, con la creazione delle strade dei sapori d'Europa, realizza un percorso di turismo enogastronomico che unisce sei regioni europee (di Italia, Francia, Spagna, Irlanda, Polonia e Finlandia) al fine di rafforzare le produzioni di qualità e le identità territoriali. Su tale iniziativa sono state rese disponibili risorse per 850mila euro.

La Provincia di Grosseto ha, inoltre, partecipato a bandi sul programma comunitario LIFE a gestione diretta UE da cui ha ottenuto un totale di 1,2 milioni di euro, relativi ai progetti MedWolf, di cui abbiamo parlato in precedenza, e HibridWolf (che si prefigge l'obiettivo di contrastare la perdita di identità genetica del lupo).

⁵³ A titolo di esempio, per il periodo 2007-2010, la Provincia ha svolto attività di animazione e orientamento sull'applicazione delle regole previste dalla riforma PAC, sulle attività diverse dalla conduzione agricola classica, sulle opportunità di riduzione dei costi relativamente al Risparmio energetico e allo sviluppo di fonti di energia rinnovabili, sulla qualificazione, valorizzazione e collocazione sul mercato dei prodotti quale opportunità di sviluppo delle aziende agricole.

Tabella 4.9–Risorse finanziarie direttamente gestite dalla Provincia di Grosseto

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	39.000	36.000*
2. Misure del Programma Operativo FSE	Delega regionale	34.400	26.000
3. Misure del Programma Operativo FESR	Delega regionale	73.000	65.500
4. Misure del Programma Fondo Pesca	Bando competitivo	300	850
5. Patti territoriali generalisti	Programmazione negoziata	22.000	–
6. Patti territoriali agricoli	Programmazione negoziata	–	26.000
7. Contratti di programma	Programmazione negoziata	–	41.250
8. Altri programmi integrati di sviluppo locale (regionali)		–	–
Servizi di sviluppo agricolo	Delega regionale	3.500	3.500
Filiera corta e distretto rurale	Bando competitivo	280	280
9. Programmi FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate)			
10. Progetti INTERREG	Bando competitivo	–	850
11. Progetti LIFE		–	1.200
12. Progetti URBAN		–	–
13. Altri programmi:			
PO di cooperazione transfrontaliera Italia/Francia	Bando competitivo	–	4.800
14. Altri finanziamenti:			
Valorizzazione prodotti (GAL)	Bando competitivo	130	–
Camera di commercio	Affidamento diretto	120	–
TOTALE		172.730	206.230
% sul totale generale delle entrate/spese di bilancio		29%	46% **
% su totale delle spese in conto capitale		119%	305% **
% sulle spese in conto capitale per sviluppo locale***		627%	1.203% **

* Con il PSR sono stati erogati contributi per 36 milioni di euro a fronte di una domanda per euro 276 milioni di euro;

** 2007-2011;

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

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

Infine, nell'ambito del programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Francia, la Provincia di Grosseto è capofila del progetto “Soluzioni Sostenibili Innovative Transfrontaliere Musicali di Mare e per Mare – SONATA DI MARE” che mira a realizzare un circuito transfrontaliero di festival, eventi e produzioni artistiche per la valorizzazione congiunta della musica tradizionale e contemporanea e per il trasferimento alle nuove generazioni dei saperi musicali. E per tali attività ha gestito risorse per un ammontare di 4,8 milioni di euro.

Considerando tutte le risorse reperite tramite bando competitivo, dal 2000 in poi la Provincia di Grosseto è riuscita ad attirare sul territorio di sua competenza 379 milioni di euro, di cui il 54% nel periodo 2007-2013.

Data la necessità di razionalizzare le risorse di bilancio e nel contempo continuare a sostenere tanto le spese correnti quanto gli investimenti, è di grande interesse evidenziare che i fondi acquisiti al di fuori delle poste ordinarie di bilancio, pur essendo in totale solo il 37% del totale entrate/spese di bilancio per l'intero periodo 2000-2011, rappresenta il 178% delle spese in conto capitale e addirittura l'848% delle spese in conto capitale per funzioni di sviluppo locale (beni culturali, turismo, tutela ambientale, politiche sociali e sviluppo economico). Se si distinguono i due periodi, inoltre, si nota che dal 2007 al 2011 il peso dei progetti finanziati triplica rispetto alle spese in conto capitale (da 119% a 305%) e raddoppia rispetto alle spese in conto capitale per funzioni di sviluppo locale (dal 627% al 1.203%).

Risulta, quindi, evidente che la Provincia di Grosseto ha svolto un ruolo molto rilevante nello stimolare la progettualità locale e nel coinvolgere e coordinare gli attori locali in diverse iniziative.

4.4 RELAZIONI TRA PROVINCIA E ATTORI LOCALI

La Regione

Il rapporto delle Province con la Regione Toscana è fatto di luci e ombre. La particolarità del caso toscano risiede nel fatto che, sebbene la Regione abbia proceduto a delegare loro molte delle proprie funzioni, mentre fino al 2010 si è mirato ad ottimizzare tali deleghe, in seguito gli equilibri istituzionali si sono modificati e si è avuta una svolta centralistica.

Nel decennio 2000-2010, nel processo di negoziazione dei fondi europei si è prestata molta attenzione alle esigenze delle diverse Province e dei molteplici soggetti socio-economici locali, ma a partire dal 2011 sono stati adottati provvedimenti che hanno comportato un notevole ridimensionamento del ruolo delle Province, sebbene a livello locale continuasse a prevalere la concertazione unitaria di tutti gli attori chiave.

Così, ad esempio, la suddivisione delle competenze sugli agriturismi in parte al settore agricoltura e in parte al settore promozione turistica prima e la chiusura delle Aziende di promozione turistica provinciale ha minato l'integrazione sia degli operatori locali coinvolti che degli strumenti operativi adottati. Un altro esempio è quello della pianificazione territoriale, dove la concertazione è stata il principale fondamento della legge urbanistica fino a quando i Comuni erano chiamati ad approvare i propri strumenti urbanistici mediante gli Accordi di pianificazione previsti dalla Legge regionale n. 1 del 2005, che prevedevano la definizione consensuale degli strumenti di pianificazione nell'ambito di un tavolo tecnico partecipato da Regione, Provincia e Comuni.

Il ruolo della Regione nel supportare i territori nell'accesso ai fondi europei, però, non è mai venuto meno. La Toscana ha, infatti, una forte propensione all'utilizzo di fondi comunitari su diversi temi l'Ufficio Europa regionale garantisce un efficiente servizio di informazione sui progetti europei (soprattutto quelli di cooperazione).

Gli attori locali

I rapporti che intercorrono tra le Province e le altre amministrazioni locali concernono soprattutto il Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP).

Nella fase di predisposizione del PTCP, la consultazione e concertazione tra Provincia di Grosseto, Comuni e Comunità montane è stata molto ampia e non conflittuale e, prima della sua adozione, gli attori locali hanno avuto modo di avanzare richieste e osservazioni, sia generali sia tecniche. Il PTCP, però, pianificando con estremo dettaglio il territorio ed essendo sovraordinato agli strumenti urbanistici comunali, è stato visto come uno strumento che toglie autonomia ai Piani strutturali e ai regolamenti urbanistici dei Comuni.

I rapporti tra Comune di Grosseto e Provincia in ambito rurale si sviluppano, invece, soprattutto nella gestione dei Piani aziendali pluriennali di miglioramento agricolo ambientale⁵⁴, uno strumento che le aziende agricole devono presentare per poter realizzare un ammodernamento del ciclo produttivo o un incremento delle strutture in area agricola. Questi piani aziendali possono essere definiti come una sorta di variante urbanistica per lo sviluppo delle aziende agricole, un documento propedeutico alla concessione edilizia che deve dimostrare che le aziende hanno le potenzialità per realizzare tali strutture e per condurle per almeno dieci anni. La realizzazione del Programma aziendale viene poi garantita con una apposita convenzione, o un atto d'obbligo unilaterale, contenente gli impegni dell'imprenditore agricolo. Il Comune di Grosseto è responsabile del procedimento, ma si avvale della consulenza agronomica della Provincia, che ha la delega per la materia agricoltura e foreste. In relazione alla competenza territoriale, però, i Comuni ricadenti nei territori delle Comunità montane (ora Unioni di comuni) devono fare riferimento ad esse e non alla Provincia.

Le Comunità montane che insistono sul territorio della Provincia di Grosseto erano tre (Colline del Fiora, Amiata e Colline Metallifere) e si sono trasformate in Unioni di comuni: Unione dei comuni Colline del Fiora, Unione dei comuni montani Amiata Grossetana e Unione di comuni montani Colline Metallifere. Dal 2003 le Comunità montane esercitavano le stesse funzioni della Provincia, ma sono stati enti paritari e collaboranti e non concorrenti, in quanto, pur avendo delega sulle stesse materie, erano differenti sia la competenza territoriale, sia la tipologia di attività, sia la complessità delle procedure. Tale situazione è però mutata a partire dal 2011, quando, come abbiamo già visto in precedenza, non è stato più consentito alle Comunità montane di predisporre un proprio Piano locale di sviluppo rurale (PLSR), ed è stato richiesto di avere un unico PLSR di livello provinciale che contenesse anche le priorità indicate dalle ex Comunità montane. Il PLSR ha, quindi, una graduatoria unica dei beneficiari e non assegna criteri o punteggi diversificati e/o premianti per i territori montani, ma ciò viene visto dalle Unioni di comuni come penalizzante per le zone provinciali in ritardo di sviluppo.

In ambito rurale, un soggetto molto rilevante è il Gal FAR Maremma, che gestisce a livello locale parte dell'Asse Leader del Piano di sviluppo rurale (PSR) regionale. Agisce su misure del PSR diverse da quelle di competenza della Provincia e delle Comunità montane, ma si adopera per coordinarsi con loro attraverso un continuo confronto, sia tecnico che politico, né strutturato né formalizzato. A differenza delle Unioni di comuni, che fanno parte del suo Consiglio di amministrazione, la Provincia non può, però, incidere in alcun modo sulle decisioni gestionali del Gal (criteri di selezione, punteggi assegnati, ecc.).

Una realtà atipica rispetto a Comuni e Unioni di comuni è il Parco Regionale della Maremma. Si tratta di un ente non economico sostenuto da contributi regionali, da entrate proprie (derivate

⁵⁴ Previsti con Legge regionale n. 1/2005, *Norme per il governo del territorio*.

soprattutto dalla vendita di biglietti per itinerari) e da contributi della Comunità del parco (un organo del Parco, composto dal Presidente della Provincia di Grosseto e dai sindaci dei Comuni di Grosseto, Magliano in Toscana e Orbetello). Il Parco è autonomo dalla Provincia ed ha un proprio strumento urbanistico (il Piano del Parco) sovraordinato a qualunque altro: si tratta di una sorta di “area bianca” all’interno del PTCP di cui la Provincia non può normare la pianificazione. Nel predisporre il Piano, però, il Parco coinvolge l’amministrazione provinciale e le trasmette il Piano per mera conoscenza nella fase di elaborazione. Il Piano è soggetto, invece, al parere obbligatorio della Comunità del parco e del Comitato scientifico e viene approvato dal Consiglio regionale.

Tra Parco e Provincia c’è, però, forte collaborazione e spesso hanno collaborato per intercettare contributi comunitari e regionali per interventi di tutela e paesaggistici per l’area protetta, come è avvenuto, ad esempio, con progetti supportati dal programma comunitario LIFE (come MedWolf finalizzato a ridurre il conflitto tra la presenza del lupo e le attività antropiche nelle aree rurali, di cui si parla anche in seguito) e da risorse regionali sia di bilancio sia del PO FESR (recupero ambientale della pineta Granducale dell’Uccellina).

Infine, nel corso del 2011, la Provincia di Grosseto ha dato il via con le Province di Arezzo e Siena (con cui forma l’area vasta Toscana sud) ad un nuovo assetto di governance interprovinciale nella programmazione e gestione dei servizi nei principali settori di competenza (sviluppo economico e welfare locale, governo del territorio e ambiente, infrastrutture, mobilità e reti telematiche, innovazione istituzionale).

I partenariati di progetto

Provincia, Unioni di comuni, Gal e Parco sono molto attenti alle opportunità finanziarie che si rendono disponibili e attivi nell’accesso a procedure competitive regionali, nazionali ed europee e si organizzano, anche in partenariato tra di loro, per coglierle ed utilizzarle per realizzare il disegno strategico complessivo da essi elaborato. E, a tal riguardo più che l’attivazione dei singoli progetti, è interessante rilevare che la collaborazione con la Provincia ha consentito agli attori di competere meglio a livello comunitario e, nella consapevolezza di ciò, anche quando non sono stati ottenuti i risultati previsti, è rimasta la volontà comune di continuare oltre (come è avvenuto per un progetto di Distretto rurale d’Europa del 1999 che non si è concretizzato ma che ha lasciato l’idea della costituzione di un Distretto rurale che è stata poi sviluppata nel Patto per lo sviluppo locale siglato con la Regione).

Storica e consolidata è, inoltre, la collaborazione tra Provincia di Grosseto, Università di Pisa e Scuola Superiore di Sant’Anna, formalizzata in una convenzione quadro in cui sono inseriti diversi progetti, tra cui un progetto di ricerca di cui è promotore la Provincia sul miglioramento quanti-qualitativo della produzione foraggera, e quindi dell’alimentazione degli animali e del latte prodotto⁵⁵ incentrato sul Caseificio sociale di Manciano e su un’altra area simile in provincia di Siena.

⁵⁵ L’attività di ricerca comprende l’inserimento di componenti nuove nelle razioni alimentari per migliorare la qualità del latte che possa condurre la foraggicoltura ad avere visioni di più lungo periodo rispetto a quelle delle erbaie e dei pascoli. Ad esempio, sembra che l’aggiunta di semi di lino nel foraggio possa influire sulla riduzione di colesterolo nel latte e ciò consentirebbe di etichettare in modo diverso la produzione locale rispetto ad altre.

Ed è proprio sul ruolo svolto dalla Provincia nell'ultimo decennio nel settore lattiero-caseario che si focalizzano le pagine seguenti.

4.5 L'INTERVENTO DELLA PROVINCIA SULLA FILIERA LATTIERO-CASEARIA OVINA

Al fine di comprendere quali sono i problemi specifici e gli effetti dell'intervento dell'amministrazione provinciale quale promotrice dello sviluppo del territorio di riferimento, è stato preso in esame un settore molto rilevante a livello locale – la filiera lattiero-caseario per la produzione di formaggio pecorino toscano – ed il processo che ha condotto alla ideazione, presentazione e realizzazione del relativo Progetto integrato di filiera (PIF) a valere sul PSR 2007-2013.

Il settore lattiero-caseario grossetano è sempre stato caratterizzato da una forte tradizione associativa. In un primo momento, l'associazionismo è nato e cresciuto spontaneamente senza appoggio da enti pubblici. Il supporto della Regione e della Provincia di Grosseto è venuto solo in un secondo momento.

Il Caseificio sociale di Manciano è nato nel 1961 per volontà di pochi allevatori/produttori intenzionati a difendere e valorizzare la produzione di latte e formaggio locale, allora trasformato nelle cascine e commercializzato attraverso compratori che acquistavano a basso prezzo in loco. Inizialmente gli obiettivi erano solo quelli di raggruppare il latte, trasformarlo e venderlo insieme per spuntare un prezzo migliore, ma con l'aumentare degli associati e della produzione di latte⁵⁶ sono aumentati anche i bisogni e gli obiettivi.

Il Consorzio di tutela del pecorino toscano, invece, è stato istituito a metà degli anni ottanta contestualmente al riconoscimento della Denominazione di origine protetta (DOP), per volontà dei caseifici sociali. Lo scopo iniziale era quello di difendere la produzione regionale sia dalla bassa remunerazione del latte sia dalla concorrenza dei prodotti simili provenienti da altre aree nazionali che godevano di aiuti di stato, in particolare la Sardegna. Ben presto, però, il Consorzio ha affiancato alla difesa di prodotto anche azioni di miglioramento della qualità della produzione (di latte e di formaggio) e della commercializzazione (nazionale e internazionale), e, nel caso di Grosseto, anche azioni di asseverazione dell'utilizzo di solo latte locale pastorizzato nella produzione del formaggio pecorino grossetano⁵⁷.

Il territorio grossetano ha una grande e lunga tradizione lattiero-casearia. In passato era in Maremma che, con la transumanza, si concentravano tutti i greggi della Toscana e ancora oggi, pur non essendoci più transumanza, metà dei capi ovini regionali sono localizzati nel territorio grossetano, come già rilevato in precedenza.

⁵⁶ Si fa presente che il Caseificio sociale di Manciano conta ad oggi 330 soci che conferiscono annualmente circa 9.000.000 litri di latte ovino (di cui gran parte proviene da allevamenti ubicati nell'area di produzione del Pecorino Toscano DOP) e 1.200.000 litri di latte bovino. Produce circa 16.000 quintali di formaggio (di cui l'85% è di pecora e il 75% circa è Pecorino Toscano DOP) e 6.500 di ricotta all'anno, occupa 80 dipendenti e realizza un fatturato di circa 16 milioni di Euro.

⁵⁷ Esiste a tal riguardo anche uno studio dell'Università di Parma incentrato sulla verifica della provenienza del latte utilizzato per la produzione del pecorino grossetano.

La produzione lattiero-casearia ovina ha un forte peso sull'economia locale: in provincia di Grosseto si produce il 50% del latte ovino regionale e il solo Caseificio sociale di Manciano raccoglie e trasforma il 25% della latte regionale e trasforma circa il 40% del pecorino toscano DOP regionale. E la valorizzazione della produzione è sempre stata fondamentale, in quanto l'intero ciclo di filiera si svolge tutto in ambito locale, dall'allevamento alla commercializzazione (lo stesso Caseificio di Manciano raccoglie latte dai suoi associati, lo trasforma e lo commercializza).

Ma la crisi e la concorrenza rendono il settore sempre più debole. Il marchio DOP dà rilevanza al prodotto, ma l'aspetto commerciale è ancora poco sviluppato e il canale principale resta prevalentemente quello della grande distribuzione (55%). Il pecorino toscano resta ancora un prodotto di nicchia, per lo più poco conosciuto fuori dai confini regionali, e subisce molto la concorrenza di altri pecorini più conosciuti (soprattutto, sardo e romano). Il suo mercato è, infatti, molto localizzato: il 96% viene commercializzato in Italia e sono il 4% all'estero (1,5% in Europa e 2,5% extra Europa). E per questo tipo di produzioni che utilizzano solo il latte conferito dai soci e adottano un sistema di pagamento proprio che premia la qualità e le tecniche ambientali, infine, è difficile innovare per distinguersi dalla concorrenza e aumentare la remuneratività dell'attività lattiero-casearia ovina⁵⁸ senza perderne in qualità e tipicità.

Inadeguata è anche la promozione. Non si punta a sufficienza sulla promozione della qualità e della riconoscibilità del legame territoriale del pecorino toscano, ma solo alla tutela e promozione del marchio DOP, che tra l'altro non sono uniche per tutta la Toscana (si promuovono, ad esempio, produzioni molto locali, come il pecorino di Pienza, quello del Chianti, quello del grossetano).

Alla luce di tutto ciò, l'intervento della Provincia a sostegno delle attività del Consorzio sociale di Manciano e di altri soggetti locali attraverso le opportunità offerte dal PSR 2007-2013 e, in particolare, dalla progettazione integrata di filiera, ha dato la possibilità di progettare iniziative per affrontare i punti di debolezza di cui sopra, tra cui soprattutto il sostegno nell'accesso ai mercati nazionali e internazionali.

Decidendo di attivare Progetti integrati di filiera (PIF)⁵⁹, la Regione Toscana ha contestualmente scelto anche le filiere su cui investire e deciso i plafond finanziari da orientare su di esse in base a quanto emerso sia da analisi e studi realizzati attraverso i propri uffici, sia da consultazioni con la Provincia di Grosseto e con gli attori locali pronti a mobilitarsi per accedervi.

⁵⁸ A tal riguardo, si rileva che la cooperazione toscana ha cercato di rafforzare la produzione locale rispetto alla concorrenza nazionale sostenendo gli operatori nel reperire fondi che compensassero indirettamente la differenza di reddito, come quelli sul benessere animale o su altri progetti cofinanziati, o ancora sulla diversificazione delle attività degli allevatori con la reintroduzione di razze ovine autoctone (come quella dell'Amiata), che, a differenza della sarda, non solo danno altre fonti di reddito (la carne, la lana, ecc.) stimolano anche il recupero di produzioni legate a territorio (come i tessuti, ad esempio) che potrebbero dar luogo alla mobilitazione di microeconomie locali.

⁵⁹ I PIF sono un aggregato di più misure del PSR finalizzati alla diversificazione e promozione delle filiere produttive e la loro approvazione comporta l'automatica finanziabilità delle singole iniziative in essi contenute. Il partenariato, infatti, presenta un progetto di massima che viene valutato dalla Regione e solo, in caso esso venga dichiarato finanziabile, il partenariato presenta il progetto esecutivo definitivo che contiene tutte le progettualità che lo compongono. Una volta approvato il PIF in via definitiva, i partecipanti ripresentano poi singolarmente i propri progetti all'organismo pagatore per il finanziamento degli interventi. E il capofila del PIF è responsabile anche della realizzazione delle progettualità degli altri soggetti beneficiari.

Il Progetto integrato di filiera “Consolidamento della filiera produttiva del latte ovino toscano” è stato approvato nel dicembre del 2011, ha attivato le misure del PSR 121 (Ammodernamento delle aziende agricole), 123a (Aumento del valore aggiunto dei prodotti agricoli) e 133 (Sostegno alle associazioni di produttori per attività di informazione e promozione dei prodotti che rientrano in sistemi di qualità alimentare) con iniziative che generano un investimento pari ad oltre 5 milioni di euro, di cui oltre 2 di contributo pubblico.

Ha come partner tutti i soggetti fondamentali della filiera (il Caseificio sociale di Manciano, che è capofila, il Consorzio di tutela del pecorino toscano, 450 allevatori, 16 caseifici, due aziende che si occupano della stagionatura ed una azienda di confezionatura⁶⁰) e si pone come obiettivo il rafforzamento del processo produttivo caseario attraverso la riduzione dei costi, il miglioramento della commercializzazione del prodotto e la realizzazione di attività di promozione su mercati locali ed esteri. È prevista, inoltre, l'utilizzazione del siero che residua dalla caseificazione come integrazione all'alimentazione dei suini da ingrasso, la realizzazione di una stalla dotata di sistemi tecnologicamente avanzati di trattamento dei reflui, il potenziamento dei mezzi destinati alla consegna dei prodotti caseari. E sono previsti anche investimenti aziendali in attrezzature e macchinari finalizzati al miglioramento sia dei parametri qualitativi del latte (caratteristiche organolettiche e igienico-sanitarie), sia della qualità di mangimi e foraggi con alimentare i capi ovini.

I fautori principali del PIF sono stati il Caseificio sociale di Manciano (che aveva la necessità di risolvere il problema dello smaltimento dei residui della lavorazione del latte), il Consorzio di tutela del pecorino toscano (che aveva la necessità di risolvere il problema dell'accesso ai mercati) e la Provincia, che ha instaurato i contatti con la Regione prima dell'emanazione del bando PIF, ha individuato i soggetti che avrebbero potuto partecipare alla governance del progetto, ha indirizzato la Regione verso le esigenze del settore lattiero-caseario e ha guidato sia le assemblee pubbliche di progettazione sia il tavolo di concertazione tra Regione e attori locali della filiera.

L'animazione promossa dalla Provincia non ha coinvolto solo i potenziali partecipanti al PIF, ma anche il sistema bancario (Banca di credito cooperativo di Saturnia – ora dell'Argentario –, la Banca Monte Paschi di Siena, la Banca San Paolo), il sistema delle garanzie agli investimenti (Confidi Toscana). E ancora: la Provincia ha supportato il partenariato per le pratiche urbanistiche per le stalle da parte del Comune di Manciano, per la valutazione di impatto sia ambientale che economico del dimensionamento delle stalle, ha favorito un ulteriore investimento per utilizzare lo sterco suino a fini di produzione di energia.

Non è ancora possibile dare un giudizio sul PIF lattiero-caseario grossetano, ma come abbiamo visto è stata una esperienza molto positiva di coinvolgimento fin dall'inizio di tutto il tessuto provinciale già spontaneamente indirizzato alla filiera. La partecipazione delle aziende locali è stata molto consistente, l'interesse dei privati forte e il ruolo promotore dello sviluppo svolto dall'amministrazione provinciale decisivo nel dare concretezza a progetti che possono incidere realmente sul territorio.

⁶⁰ L'esiguità di stagionatori e confezionatori si spiega con il fatto che, a differenza di quanto accade nel nord Italia, nei caseifici grossetani il prodotto viene anche stagionato e immesso sul mercato.

ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

In Toscana si possono distinguere due fasi nel processo di delega di funzioni alle Province: di ampia delega e pieno coinvolgimento nel rilancio dell'economia locale nel periodo 2000-2006 e di maggiore accentramento delle politiche regionali, anche riguardo ai fondi europei, nel periodo 2007-2013.

Avendo avuto delega su molte funzioni, quanto meno a livello operativo, le Province sono diventate nel tempo degli enti pubblici promotori di sviluppo e aperti all'ascolto delle esigenze del proprio territorio.

Ma tale processo si è interrotto e l'interlocuzione tra Regione e Province è divenuta in molti casi per lo più un adempimento formale. E ciò rischia di compromettere il ruolo sinora svolto in termini di raccordo non solo con gli attori locali socio-economici ma anche tra enti che svolgono funzioni similari.

La Provincia ha un ruolo ben definito e se molte funzioni possono essere portate in altre sedi, difficilmente sarà collocabile altrove il ruolo di promozione e coordinamento dello sviluppo locale.

Ne è esempio la Provincia di Grosseto, che, a partire dal riordino delle funzioni degli anni '90, ha aperto una fase di grande concertazione, sia con la Regione che con il territorio, innestando un percorso originale che dà ancora i suoi effetti benefici.

La Provincia è riconosciuta a livello locale come l'ente più vicino al settore agricolo, l'ente con cui è possibile instaurare proficui rapporti di collaborazione, l'ente il cui Piano di sviluppo locale fornisce risposte ai fabbisogni. Ed è stata il fulcro di numerose iniziative, sfruttando l'autorevolezza dell'essere un ente pubblico e la terzietà rispetto al mero interesse economico, come è avvenuto per il PIF lattiero-caseario.

L'attuale riforma dell'assetto istituzionale e la recente svolta centralistica della Regione Toscana, con la conseguente riassunzione a sé di funzioni prima delegate, potrebbero allontanare il processo decisorio dalle esigenze locali, soprattutto quelle espresse dai territori più fragili.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Giunta regionale della Toscana (2009), *DOCUP Obiettivo 2. Anni 2000-2006. Complemento di programmazione*, versione n. 21 del 6 aprile 2009.

Giunta regionale della Toscana (2013), *POR “Competitività regionale e occupazione” FESR 2007-2013. Documento di attuazione regionale*, versione n. 19, novembre 2013.

InfoCamere (2011), *Cruscotto di indicatori statistici. Grosseto. Report con dati strutturali*, anno 2011, dicembre.

Irpel (2010), *La provincia di Grosseto di fronte alla crisi. Il quadro consuntivo del 2009 e le previsioni*, Firenze, dicembre.

Istituto G. Tagliacarne, Ufficio Studi della Camera di Commercio di Grosseto e Azienda Speciale COAP (2011), *Percorsi di convergenza economica ed internazionalizzazione*, giugno.

Istituto G. Tagliacarne, Ufficio Studi della Camera di Commercio di Grosseto e Azienda Speciale COAP (2012), *Tornare a crescere: le priorità per lo sviluppo delle economie locali*, giugno.

OECD (2009), *Rural Policy Reviews: Italy*, OECD Publishing.

Provincia di Grosseto (2000), *Patto territoriale per l'agricoltura, la pesca, l'acquacoltura, le foreste, l'agroalimentare e il turismo rurale. Linee programmatiche*, Grosseto, 13 marzo.

Provincia di Grosseto (2010), *I numeri della Provincia di Grosseto. Anni 2007-2008. Primi dati 2009*, giugno.

Provincia di Grosseto (2011), *Notizie Flash Lavoro. Il mercato del lavoro provinciale anno 2010, Anno II – N I*, marzo.

Provincia di Grosseto (2011), *Programma locale di sviluppo rurale*, approvato con DGR n. 607 del 18/07/2011

Regione Toscana – Giunta regionale (2012), *Quaderni territoriali 2012. Provincia di Grosseto*.

Regione Toscana (2009), *I patti per lo sviluppo locale. Uno strumento di governance multilivello*, Quaderni della Programmazione n. 16, luglio.

Regione Toscana (2011), *Formazione professionale e sviluppo del territorio. I fabbisogni formativi in Provincia di Grosseto. Un modello di analisi e valutazione per la programmazione dell'offerta formativa provinciale*, versione 11.

Regione Toscana, Provincia di Grosseto, Irpel (2005), *Il mosaico dello sviluppo territoriale in Toscana. La Provincia di Grosseto*, Grafiche Martinelli, Bagno a Ripoli (FI) – Maggio.

5. PROVINCIA DI LECCE

5.1 BREVE INQUADRAMENTO DEL TERRITORIO

Il territorio della Provincia di Lecce è interamente pianeggiante ed è classificato come prevalentemente urbano dall'OCSE e come area rurale intermedia (eccetto il polo urbano della città di Lecce) dalla zonizzazione del Piano di sviluppo rurale nazionale.

Figura 5.1 – Classificazione OCSE (centro) e Piano Sviluppo Rurale Nazionale 2007-2013 (destra) del territorio della Provincia di Lecce



Fonte: Nostre elaborazioni su mappe OCSE e PSN

Lecce è la terza provincia regionale per estensione (2.759 kmq contro i 6.971 di Foggia e i 3.825 di Bari) ma, comprendendo il 38% del totale dei Comuni pugliesi (97 su 258) e un quinto della popolazione regionale (802 mila su oltre 4 milioni), registra una densità abitativa (290,65 abitanti per kmq) seconda in regione solo alla Provincia di Bari (326,06) e di gran lunga superiore al totale regionale (209,35) e nazionale (197,23).

Il 19% della popolazione attiva regionale (quasi 2,7 milioni) è residente nella Provincia di Lecce (circa 524 mila), ma si riscontra una situazione di squilibrio sociale ed economico.

L'indice di dipendenza strutturale (53,17) denota un carico della popolazione non attiva (0-14 anni e oltre 64 anni) sulla popolazione attiva in linea con quello nazionale ma superiore di oltre tre punti rispetto a quello regionale. Inoltre, si evidenzia una forte presenza di soggetti anziani rispetto ai giovanissimi (l'indice di vecchiaia è 153,82 e supera di oltre 20 punti quello regionale e di 5 punti quello nazionale).

Il tasso di disoccupazione totale (15,62) supera di poco il valore regionale (13,12) ma è quasi il doppio di quello registrato a livello nazionale (8,41), mentre il tasso di occupazione totale (44,35), più o meno in linea con quello regionale, è inferiore di oltre 12 punti a quello nazionale (56,94).

Analogamente a quanto accade a livello regionale e nazionale, l'occupazione si concentra soprattutto in attività altre rispetto all'agricoltura e all'industria, che rivestono invece un ruolo marginale.

La struttura occupazionale riflette le trasformazioni avvenute nel tessuto economico provinciale dovuta soprattutto alla crisi del comparto manifatturiero, specialmente del settore tessile-abbigliamento-calzaturiero (TAC): al 2011 i servizi impiegavano il 73,35% degli occupati, superando il livello sia regionale (66,80%) sia nazionale (67,83%); il comparto agricolo assorbe occupati (5,32%) in misura minore rispetto a quanto avviene a livello regionale (8,73%), ma maggiore di quello nazionale (3,70%); nel comparto industriale, invece, si registrano livelli inferiori (21,32%) rispetto sia alla Regione (24,47%) sia all'Italia nel suo complesso (28,47%).

Tabella 5.1 – Caratteristiche territoriali e socio-economiche

	Provincia di Lecce	Regione Puglia	Italia
Superficie (kmq 2011)	2.759,40	19.357,90	301.336,00
Numero di Comuni (v.a. al 31/12/2011)	97	258	8.092
Popolazione anagrafica (v.a. al 09/10/2011)	802.018	4.052.566	59.433.744
Densità abitativa (ab/kmq al 09/10/2011)	290,65	209,35	197,23
Indice di vecchiaia (indicatore, 31/12/2009)	153,82	130,09	148,75
Indice di dipendenza strutturale (indicatore, 09/10/2011)	53,17	50,80	53,49
Popolazione 15-64 anni (% al 2011)*	65,29	66,31	65,15
Occupati (v.a. al 2011), di cui	240.322	1.234.745	22.967.243
– agricoltura (% 2011)	5,32	8,73	3,70
– industria (% 2011)	21,32	24,47	28,47
– altre attività (% 2011)	73,35	66,80	67,83
Tasso di attività 15-64 anni (indicatore Istat, 2011)	52,66	51,61	62,25
Tasso di occupazione totale 15-64 anni (indicatore Istat, 2011)	44,35	44,76	56,94
Tasso di disoccupazione totale 15-64 anni (indicatore Istat, 2011)	15,62	13,12	8,41

* Nostre elaborazioni

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

Sempre al 2011, risulta localizzato nella Provincia di Lecce il 19% delle imprese pugliesi registrate alla Camera di commercio, che contribuiscono al valore aggiunto regionale per il 20% (e a quello nazionale per lo 0,9%).

Il 10% delle imprese leccesi sono manifatturiere, mentre il 15% si occupa di costruzioni; e insieme producono il 23% del valore aggiunto provinciale. È dedicato all'agricoltura, silvicoltura e pesca il 14% delle imprese salentine, a cui afferisce solo l'1,63% del valore aggiunto provinciale. Rivestono un ruolo di primo piano, invece, i servizi, con una quota percentuale sul totale provinciale (75,67%) che supera sia quella regionale (74%) che quella nazionale (73%).

La produzione totale agricola provinciale ai prezzi base si attesta su un valore di poco oltre i 380 milioni di euro (di cui quasi metà concernente le coltivazioni legnose e il 35% relativa alle coltivazioni erbacee) e costituisce il 20% di quella regionale.

Il reddito disponibile totale al 2010 rappresenta il 19% di quello pugliese, mentre quello disponibile pro-capite (poco più di 12 mila euro), pur essendo in linea con quello regionale, è più di un terzo inferiore rispetto a quello nazionale (17 mila euro).

Tabella 5.2 – Caratteristiche strutturali dell'economia

	Provincia di Lecce		Regione Puglia		Italia	
Totale imprese registrate, numero (Infocamere, 31/12/2011), di cui:	73.014		385.856		6.110.074	
– Agricoltura, silvicoltura, pesca	10.294	14,10%	86.064	22,30%	837.624	13,71%
– Attività manifatturiere	7.326	10,03%	32.882	8,52%	617.768	10,11%
– Costruzioni	10.619	14,54%	47.385	12,28%	906.496	14,84%
– Commercio all'ingrosso e al dettaglio	22.417	30,70%	109.833	28,46%	1.550.863	25,38%
– Attività dei servizi alloggio e ristorazione	4.733	6,48%	20.573	5,33%	392.337	6,42%
Valore aggiunto totale, Meuro, 2010, di cui:	12.194		61.918		1.395.219	
– Agricoltura	199	1,63%	2.215	3,58%	26.698	1,91%
– Totale industria	2.768	22,70%	13.974	22,57%	347.094	24,88%
– Servizi	9.227	75,67%	45.730	73,85%	1.021.426	73,21%
Reddito disp. totale, Meuro (elab. Ist. Tagliacarne, 2010)	9.986		51.649		1.029.943	
Reddito disp. procapite, euro (elab. Ist. Tagliacarne, 2010)	12.259,21		12.635,30		17.028,53	
Produzione totale agricola ai prezzi base, migliaia di euro (2010), di cui:	380.704		3.411.623		45.942.616	
– Coltivazioni erbacee	132.219	34,73%	1.274.255	37,35%	14.687.486	31,97%
– Coltivazioni legnose	172.710	45,37%	1.296.620	38,01%	10.439.470	22,72%
– Prodotti zootecnici	32.201	8,46%	308.586	9,05%	14.889.559	32,41%
– Prodotti forestali	4	0,00%	7.853	0,23%	476.690	1,04%
– Servizi annessi	43.571	11,44%	524.310	15,37%	5.449.412	11,86%

Fonte: Nostra elaborazione su dati Atlante della competitività delle province e delle regioni, Istituto Tagliacarne–Unioncamere.

Il valore aggiunto totale provinciale, tra il 2000 e il 2011, è aumentato più del 25% grazie alla crescita nel comparto industriale nel suo complesso (+12%) e, soprattutto, dei servizi (+34%), che hanno controbilanciato il crollo del valore aggiunto di agricoltura, silvicoltura e pesca (-32%).

L'industria e i servizi, nel periodo 2000-2008, hanno aumentato il loro valore aggiunto rispettivamente del 23% e del 31%, ma, negli anni a cavallo della crisi (2008-2011), mentre i servizi sono rimasti pressoché stabili (+2%), l'industria ha subito una flessione del 9%. La quota agricola sul valore aggiunto provinciale, invece, è diminuita lungo tutto il decennio: -32% sia tra il 2000 e il 2008 sia tra il 2000 e il 2011, ma negli anni a cavallo della crisi ha avuto un lieve aumento (+1%). E ciò ha condizionato anche il peso relativo del valore aggiunto dei diversi comparti sul totale: mentre quello dei servizi e dell'industria si mantiene relativamente stabile (tra il 73-75% per il primo e intorno al 22-24% il secondo), quello di agricoltura, silvicoltura e pesca si riduce dal 4% al 2%.

Il valore aggiunto della provincia di Lecce cresce in totale pressoché come quello pugliese, anche se meno di quello italiano (tra il 2000 e il 2011, rispettivamente, +26%, +24% e +32%). Diverso è però l'andamento dei diversi comparti produttivi. Il peso del valore aggiunto agricolo sul totale provinciale si riduce di un terzo (-32%), mentre scende del 19% a livello regionale e solo del 6% a livello nazionale. Quello dell'industria nel suo complesso, invece, cresce ad un tasso maggiore di quello regionale, ma molto meno in quanto avviene a livello nazionale (rispettivamente, +12%,

+ 10%, +18%); la quota riferita ai servizi, infine, aumenta (+34%) in misura quasi comparabile a quella regionale (+32%) e nazionale (+39%).

Tabella 5.3 – Valore aggiunto totale ai prezzi base per categoria (prezzi correnti, Meuro)

		Agricoltura, silvicoltura e pesca (a)	(a/d)	Industria (b)	(b/d)	Servizi (c)	(c/d)	Totale (d)
Provincia di Lecce	2000	344	3,78%	2.316	25,48%	6.428	70,73%	9.088
	2008	233	2,02%	2.841	24,66%	8.446	73,31%	11.520
	2011	235	2,05%	2.589	22,60%	8.630	75,35%	11.454
	Δ 2008/2000	-32%		23%		31%		27%
	Δ 2011/2000	-32%		12%		34%		26%
	Δ 2011/2008	1%		-9%		2%		-0,6%
Regione Puglia	2000	2.852	5,63%	12.287	24,27%	35.494	70,10%	50.633
	2008	2.463	3,93%	15.413	24,57%	44.866	71,51%	62.742
	2011	2.322	3,71%	13.497	21,54%	46.840	74,75%	62.659
	Δ 2008/2000	-14%		25%		26%		24%
	Δ 2011/2000	-19%		10%		32%		24%
	Δ 2011/2008	-6%		-12%		4%		-0,1%
Italia	2000	30.036	2,80%	297.109	27,74%	743.745	69,45%	1.070.891
	2008	28.851	2,04%	378.722	26,72%	1.009.927	71,25%	1.417.500
	2011	28.150	1,99%	351.495	24,84%	1.035.563	73,17%	1.415.207
	Δ 2008/2000	-4%		27%		36%		32%
	Δ 2011/2000	-6%		18%		39%		32%
	Δ 2011/2008	-2%		-7%		3%		-0,2%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat.

Tra il 2000 e il 2010 il numero di aziende agricole con coltivazioni subisce una lieve flessione al ribasso(-5%), ma notevolmente meno di quanto accaduto a livello regionale(-19%) e nazionale (-32%), mentre quello di aziende con allevamenti è aumentato di più (da 827 a 1.560, contro il +38% regionale) e in controtendenza rispetto all'Italia (-41%). E lo stesso si può dire per la superficie agricola totale (rispettivamente, +7%, +1,4% e -9%) e anche per la superficie agricola utilizzata (+6%, +3%, -2,5%).

Vengono potenziate soprattutto le coltivazioni legnose (in particolare, l'olivo con un +16,11%) e, nonostante il calo delle superfici a seminativi (dovuto soprattutto al crollo delle coltivazioni di tabacco), si ampliano quelle a frumento tenero e spelta (+46%) e le foraggere (+64%).

Ma, mentre si riducono notevolmente gli allevamenti e i capi bovini (rispettivamente, -19% e -12%), aumentano quelli ovini (+13% per gli allevamenti e addirittura +57% per i capi).

Tabella 5.4 –Caratteristiche strutturali del settore primario

	Provincia di Lecce			Regione Puglia			Italia		
	2000	2010	<i>A2010/00</i>	2000	2010	<i>A2010/00</i>	2000	2010	<i>A2010/00</i>
Numero di aziende con coltivazioni, di cui:	74.772,00	71.003,00	-5,04%	336.667,00	271.558,00	-19,34%	2.393.892,00	1.616.046,00	-32,49%
- Superficie agricola totale (ettari)	162.406,53	173.774,22	7,00%	1.369.250,91	1.388.844,95	1,43%	18.766.584,00	17.078.307,00	-9,00%
- Superficie agricola utilizzata (ettari)	151.731,94	161.130,94	6,19%	1.247.577,33	1.285.289,90	3,02%	13.181.859,00	12.856.048,00	-2,47%
<i>a coltivazioni legnose, di cui</i>	<i>96.104,09</i>	<i>107.223,94</i>	<i>11,57%</i>	<i>505.034,58</i>	<i>526.893,79</i>	<i>4,33%</i>	<i>2.444.082,00</i>	<i>2.380.769,00</i>	<i>-2,59%</i>
- <i>Vite</i>	<i>10.346,41</i>	<i>8.462,25</i>	<i>-18,21%</i>	<i>111.290,21</i>	<i>107.489,89</i>	<i>-3,41%</i>	<i>717.334,00</i>	<i>664.296,00</i>	<i>-7,39%</i>
- <i>olivo</i>	<i>83.822,16</i>	<i>97.329,38</i>	<i>16,11%</i>	<i>338.039,15</i>	<i>373.284,95</i>	<i>10,43%</i>	<i>1.066.396,00</i>	<i>1.123.330,00</i>	<i>5,34%</i>
<i>a seminativi, di cui</i>	<i>51.522,60</i>	<i>50.243,47</i>	<i>-2,48%</i>	<i>650.205,62</i>	<i>651.404,81</i>	<i>0,18%</i>	<i>7.283.882,00</i>	<i>7.009.311,00</i>	<i>-3,77%</i>
- <i>frumento tenero e spelta</i>	<i>764,48</i>	<i>1.119,30</i>	<i>46,41%</i>	<i>17.209,04</i>	<i>15.337,69</i>	<i>-10,87%</i>	<i>535.687,32</i>	<i>542.873,80</i>	<i>1,34%</i>
- <i>frumento duro</i>	<i>22.246,55</i>	<i>18.129,51</i>	<i>-18,51%</i>	<i>409.991,97</i>	<i>342.500,58</i>	<i>-16,46%</i>	<i>1.699.480,00</i>	<i>1.419.106,00</i>	<i>-16,50%</i>
- <i>piante industriali</i>	<i>8.333,61</i>	<i>182,34</i>	<i>-97,81%</i>	<i>19.418,57</i>	<i>6.550,90</i>	<i>-66,26%</i>	<i>510.991,81</i>	<i>342.794,17</i>	<i>-32,92%</i>
- <i>ortive</i>	<i>4.537,57</i>	<i>5.040,36</i>	<i>11,08%</i>	<i>43.955,95</i>	<i>58.264,65</i>	<i>32,55%</i>	<i>259.295,54</i>	<i>299.681,67</i>	<i>15,58%</i>
- <i>foraggiere avvicendate</i>	<i>1.967,40</i>	<i>3.217,43</i>	<i>63,54%</i>	<i>53.854,15</i>	<i>71.045,93</i>	<i>31,92%</i>	<i>1.530.845,00</i>	<i>1.917.850,00</i>	<i>25,28%</i>
<i>a prati permanenti e pascoli</i>	<i>3.250,54</i>	<i>2.121,65</i>	<i>-34,73%</i>	<i>90.066,28</i>	<i>103.051,60</i>	<i>14,42%</i>	<i>3.414.592,00</i>	<i>3.434.073,00</i>	<i>0,57%</i>
Numero di aziende con allevamenti, di cui:	827,00	1.560,00	88,63%	6.547,00	9.012,00	37,65%	370.356,00	217.449,00	-41,29%
- <i>con allevamenti bovini</i>	<i>536,00</i>	<i>433,00</i>	<i>-19,22%</i>	<i>4.386,00</i>	<i>3.633,00</i>	<i>-17,17%</i>	<i>171.994,00</i>	<i>124.210,00</i>	<i>-27,78%</i>
- <i>con allevamenti ovini</i>	<i>197,00</i>	<i>223,00</i>	<i>13,20%</i>	<i>2.309,00</i>	<i>2.065,00</i>	<i>-10,57%</i>	<i>89.151,00</i>	<i>51.096,00</i>	<i>-42,69%</i>
Numero di capi bovini	8.084,00	7.075,00	-12,48%	152.723,00	158.757,00	3,95%	6.049.252,00	5.592.700,00	-7,55%
Numero di capi ovini	24.611,00	38.537,00	56,58%	217.515,00	272.408,00	25,24%	6.789.825,00	6.782.179,00	-0,11%

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

In relazione ai mercati esteri, mentre nel 2010 i volumi di merci importate superava quelli delle merci esportate e si registravano propensione all'export (2,89%) e tasso di apertura (6,28%) molto inferiori a quelli sia regionali (rispettivamente, 11,17% e 27,25%) sia nazionali (23,89% e 48,49%), nel 2011 la bilancia commerciale della Provincia di Lecce migliora nettamente evidenziando un saldo positivo dovuto ad una importante crescita delle esportazioni (+32%) e al contemporaneo calo delle importazioni (-12%).

Tabella 5.5 – Apertura dei mercati (Meuro, %)

	Provincia di Lecce			Regione Puglia			Italia		
	2010	2011	<i>Δ</i>	2010	2011	<i>Δ</i>	2010	2011	<i>Δ</i>
Importazioni	413	362	-12%	9.953	11.902	+20%	343.220	400.184	17%
Esportazioni	352	465	+32%	6.918	8.159	+18%	333.329	371.153	11%
<i>Propensione all'export (2010)</i>	2,89			11,17			23,89		
<i>Tasso di apertura (2010)</i>	6,28			27,25			48,49		

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

Prendendo in esame gli indici di infrastrutturazione⁶¹ elaborati dall'Istituto Tagliacarne, si evidenzia che, tra il 2001 ed il 2011, l'indice generale delle infrastrutture del territorio provinciale aumenta del 6% (passando da 75,71 a 80,16) e si avvicina maggiormente al valore base nazionale (Italia=100). Analizzando, però, le singole componenti di tale incremento si nota che ad essere potenziate sono le infrastrutture sociali (+12%) più che quelle economiche (+3%).

Tabella 5.6 – Indici di infrastrutturazione (Italia=100)

	Provincia di Lecce		Regione Puglia	
	2001	2011	2001	2011
Infrastrutture economiche*	71,35	73,22	86,78	91,80
Infrastrutture sociali**	85,87	96,35	84,33	87,55
Indice generale infrastrutture (economiche e sociali)	75,71	80,16	86,05	90,53

*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 Tagliacarne – Unioncamere.

5.2 LE FUNZIONI

Funzioni conferite dalla Regione

In Puglia, il legislatore regionale è intervenuto per riordinare funzioni e compiti amministrativi tra Regione ed enti locali nel 2000, sia con una legge generale (la n. 22, poi abrogata e sostituita con la L.r. n. 36/2008), sia con una serie di leggi settoriali che hanno normato la suddivisione delle competenze in materia di agricoltura (n. 16), tutela ambientale (n. 17), boschi e foreste,

⁶¹Gli indici di infrastrutturazione vengono calcolati prendendo in considerazione una serie di categorie di infrastrutture economiche e sociali: rete stradale; rete ferroviaria; porti (e bacini di utenza); aeroporti (e bacini di utenza); impianti e reti energetico-ambientali; strutture e reti per la telefonia e la telematica; reti bancarie e di servizi vari; strutture culturali e ricreative; strutture per l'istruzione; strutture sanitarie. Ognuna di esse è a sua volta la sintesi di indicatori elementari sia "puntuali" che di "performance". Le variabili elementari vengono trasformate in quote sul totale nazionale e, attraverso una media ponderata, si costruiscono indicatori di assorbimento di quantità e di qualità. Usando la matrice di correlazione si individua un sistema dei pesi proporzionali. Viene poi determinato l'indice di dotazione infrastrutturale complessivo provinciale attraverso una media aritmetica ponderata dei due indicatori con pesi inversamente proporzionali ad una loro misura di variabilità. Per maggiori dettagli si rimanda a quanto contenuto nelle note metodologiche dei seguenti lavori dell'Istituto Tagliacarne: "La dotazione delle infrastrutture per lo sviluppo delle imprese nelle 103 province", 1998; "La dotazione di infrastrutture nelle province italiane 1997-2000", 2001; "Le infrastrutture nelle province italiane tra l'inizio e la fine degli anni '90: un confronto temporale Unioncamere", 2002. I lavori sono consultabili on-line nel focus ricerche tematiche del sito www.tagliacarne.it.

protezione civile e lotta agli incendi boschivi (n. 18), energia e risparmio energetico, miniere e risorse geotermiche (n. 19), opere pubbliche, viabilità e trasporti (n. 20), salute umana e di sanità veterinaria (n. 21), urbanistica e pianificazione territoriale e edilizia residenziale pubblica (n. 23), artigianato, industria, fiere, mercati e commercio, turismo, sport, promozione culturale, beni culturali, istruzione scolastica, diritto allo studio e formazione professionale (n. 24).

La Regione, però, sembra mantenere a sé anche compiti che, in base al principio di sussidiarietà, potrebbero essere conferiti agli enti locali, ed in particolare alle Province.

La normativa generale, infatti, prevede per le Province l'esercizio delle funzioni amministrative che "per dimensioni territoriali e capacità organizzativa non possono essere adeguatamente svolte dai comuni" e delle funzioni individuate da specifiche normative di settore. Restano, invece, in capo alla Regione tutte le funzioni di programmazione territoriale e socio-economica, a cui le Province sono solo chiamate a concorrere. Attraverso la legislazione sulle funzioni a carattere settoriale, il profilo delle normative regionali viene conformato alla nuova articolazione delle competenze e, in alcuni casi, si delinea un quadro di riferimento unitario per ricomporre la frammentazione delle attribuzioni, senza portare, però, ad un adeguato compimento del decentramento di compiti verso il basso. Per le politiche settoriali, in ossequio al principio dell'integrazione tra i diversi livelli di governo locale, vengono però incentivati i collegamenti tra i diversi settori tramite gli strumenti della programmazione/progettazione integrata.

In materia di *agricoltura* la Legge n. 16/2000 prevede che la Regione individui iniziative e risorse a sostegno del sistema agricolo-alimentare, della pesca, dell'agriturismo, della caccia, dello sviluppo rurale e dell'alimentazione in un piano poliennale articolato per stralci annuali, a cui le Province partecipano mediante il proprio Piano agricolo triennale. Ma, in effetti, la Regione ha attivato le deleghe solo per il rilascio delle autorizzazioni per l'utilizzo in agricoltura dei fanghi di depurazione, l'erogazione di indennizzi alle imprese agricole per danni da calamità atmosferiche (in applicazione della L.r. n. 24/90 e della Legge n.185/92) e il controllo sulle iscrizioni degli imprenditori agricoli all'albo regionale degli operatori agrituristici (che risale in parte già alla L.r. n. 34/85), a volte senza nemmeno trasferire le necessarie risorse umane e finanziarie (come per le funzioni amministrative per l'agriturismo, per cui vengono utilizzate risorse proprie).

Per quanto riguarda in generale il *settore produttivo*, invece, le Province possono gestire interventi di promozione e sostegno dell'artigianato e predisporre, con i Comuni, un piano triennale di iniziative da proporre alla Regione, svolgere funzioni amministrative relative alla produzione di mangimi (semplici, composti, completi o complementari) e all'individuazione, realizzazione e gestione di aree di sviluppo industriale ecologicamente attrezzate. Supportano, inoltre, le attività imprenditoriali attraverso attività di studio e analisi, di pianificazione strategica e di informazione sulle opportunità offerte dai fondi comunitari.

Nel campo dell'*urbanistica* e della *pianificazione territoriale*, è nel Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) che le Province svolgono le funzioni di indirizzo e coordinamento dello sviluppo nei vari ambiti di cui sono competenti, come il sistema viario e la mobilità, la tutela e salvaguardia dell'ambiente e delle risorse naturali, gli indirizzi per le politiche insediative e per il consumo di suolo. E sono di competenza delle Province anche la progettazione, l'esecuzione e la manutenzione delle opere infrastrutturali necessarie a garantire i

trasporti pubblici e degli impianti e delle attrezzature sportive di interesse provinciale, nonché l'attività amministrativa concernente le opere portuali, i procedimenti espropriativi, le occupazioni temporanee e di urgenza, i provvedimenti per gli interventi realizzati da consorzi e nuclei di sviluppo.

Il PTCP ha le caratteristiche di un modello di gestione più che di uno strumento di controllo: è elaborato seguendo indirizzi, criteri e orientamenti del Documento regionale di assetto generale (DRAG) e costituisce la cornice generale entro cui sono ricomprese intese locali che formano i tasselli della strategia generale di area vasta (riferita a infrastrutture, aspetti di interesse paesistico-ambientali, assetto idrico, idrogeologico e idraulico-forestale, etc.) a cui i Comuni e gli altri soggetti pubblici devono conformare la loro pianificazione territoriale e urbanistica. Il PTCP non consente di promuovere attività intercomunali né di avere la regia diretta dei rapporti con i Comuni ma, a partire dal 2006, pur rimanendo uno strumento derivato dalla pianificazione regionale, ha iniziato a trarre beneficio di un graduale decentramento delle funzioni urbanistiche verso le Province e del progressivo allentamento del rapporto gerarchico tra Regione e Province a seguito degli impegni reciproci assunti in specifiche singole convenzioni siglate a conclusione di un percorso istituzionalizzato di discussione e condivisione (il Tavolo di coordinamento politico presieduto dall'Assessore all'Assetto del Territorio e partecipato dai Presidenti delle Province o loro delegati).

In esso sono sviluppate anche le linee programmatiche inerenti la *viabilità*, altra funzione spettante alle Province. Compete loro, infatti, la progettazione, costruzione, manutenzione e vigilanza delle strade provinciali, la gestione, manutenzione ordinaria e straordinaria e la vigilanza della rete viaria regionale (eccetto i tratti autostradali), nonché le autorizzazioni e concessioni per attraversamenti, accessi e occupazione di suolo stradale e le attività di promozione, coordinamento e verifica delle attività dei Comuni (singoli e associati) per la realizzazione di infrastrutture pubbliche di servizio alle zone rurali. Anche in questo caso, le e agiscono in base ad una programmazione regionale. Ne sono esempio le due edizioni di "Strada facendo" il Programma regionale di finanziamento straordinario di interventi sulla viabilità provinciale (su istanze delle Province approvate dalla Regione) con le risorse incamerate a seguito del trasferimento delle competenze sulle strade ex ANAS (D.lgs. n. 112/98). A volte, però, le Province sono riuscite comunque a ritagliarsi anche ruoli più innovativi, come nel caso del protocollo di intesa tra la Provincia di Lecce e i Comuni salentini per l'istituzione del Centro provinciale di monitoraggio degli incidenti stradali finalizzato a rilevare gli incidenti stradali raccogliendo flussi informativi georeferenziati da smartphone e dalle Polizie comunali e a supportare la Provincia a programmare e pianificare interventi su infrastrutture, transitabilità e sicurezza dei 2.700 km di strade provinciali.

Nell'ambito dei *trasporti*, alle Province compete l'individuazione delle zone caratterizzate da intensa conurbazione e il coordinamento delle attività degli enti locali ricompresi in tali zone, la gestione e la regolamentazione del trasporto pubblico (disposizioni su tempistica e percorsi, organizzazione di servizi speciali per categorie disagiate, turisti, giovani, etc.) delle autoscuole e delle scuole nautiche, dell'autotrasporto, della circolazione e transito di veicoli. Per queste funzioni la Regione ha trasferito adeguate risorse finanziarie ma nessuna unità di personale.

Alle Province è affidata anche la *tutela dell'ambiente e delle risorse naturali* e la predisposizione di un piano triennale di interventi (e eventuali piani di risanamento e ripristino ambientale)

finalizzati ad applicare le leggi contro l'inquinamento dell'aria, del suolo e delle acque e a rimuovere eventuali situazioni di rischio, sia per l'ambiente sia per la salute. Le Province si occupano anche della formazione, tenuta e aggiornamento dei catasti delle utenze idriche, degli scarichi delle acque in mare e nel sottosuolo, delle infrastrutture irrigue, delle utilizzazioni agronomiche delle acque e del controllo e sviluppo delle fonti energetiche. Con il tempo si sono aggiunte ulteriori competenze autorizzatorie (tra cui quelle per lo scavo di pozzi per attingimento anche a uso domestico) ma non sempre sono state trasferite risorse e personale. Importanti sono, inoltre, le funzioni amministrative concernenti lo smaltimento e recupero dei rifiuti, la Valutazione di impatto ambientale (che rimane in capo alla Regione, tranne quella di alcuni specifici impianti) e la Valutazione di incidenza ambientale (che è delegata alle Province per i Siti di importanza comunitaria – SIC), il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, ma per esse le Province hanno avuto solo un trasferimento una tantum di risorse nel 2007 (ex L.r. n. 17/07) ma non di personale e sono attualmente portate avanti del tutto con risorse proprie. Discorso simile vale per il rilevamento, la disciplina, il controllo e il rilascio delle autorizzazioni allo scarico di acque reflue urbane e industriali di interesse provinciale (L.r. n. 17/00), con la sostanziale differenza che in questo caso non sono state neanche attribuite risorse finanziarie iniziali.

Sebbene in tali ambiti i compiti affidati rimangano ampi e trasversali e non contemplino né autonomia gestionale né un ruolo di coordinamento, in alcuni casi le Province hanno saputo conquistarsi significativi spazi di manovra, come è avvenuto per la Provincia di Lecce in materia di rifiuti e di risorse naturali. In relazione alla gestione dei rifiuti, ad esempio, la Provincia di Lecce fa parte di un Comitato di coordinamento del ciclo dei rifiuti a cui partecipano la Regione, i tre Ambiti territoriali ottimali di Lecce, la Prefettura, Assindustria, i proprietari degli impianti e le ditte che effettuano la raccolta, nonché i sindacati che rappresentano i lavoratori del settore, inoltre ha promosso e sottoscritto un accordo tra polizia provinciale e polizie municipali per combattere l'abbandono dei rifiuti e predispone una programmazione semestrale degli interventi di controllo nonché una relazione sulle attività di monitoraggio, vigilanza e controllo che invia alla Prefettura per i seguiti di competenza. Riguardo alla tutela e valorizzazione delle risorse naturali, invece, la Provincia ha coordinato e siglato un accordo con l'Azienda di promozione turistica provinciale e le sei aree naturali protette locali per creare il "Sistema dei Parchi del Salento" che nel 2012, grazie a finanziamenti del Programma operativo FESR, ha ottenuto la certificazione della Europarc Federation e la possibilità di utilizzare il logo della Carta Europea del Turismo Sostenibile nelle aree protette; inoltre, a fine 2010 ha sottoscritto una intesa con i Comuni litoranei e le principali associazioni di categoria degli operatori balneari per istituire un Tavolo Tecnico Permanente finalizzato alla gestione integrata delle coste, al contrasto dell'erosione dovuta sia a fenomeni naturali sia ad attività antropiche e al monitoraggio delle relative opportunità di finanziamento da parte di fondi comunitari, nazionali e regionali.

In materia di promozione del *turismo*, ciascuna Provincia gestisce una sezione del catasto della Rete escursionistica pugliese (REP) – una rete costituita dalla Giunta regionale su acquisizione delle proposte di Province, Comunità montane e Parchi – e si occupa della classificazione delle strutture ricettive (L.r. n. 11/99, a cui non è seguito però il trasferimento né di mezzi finanziari né di personale). Di rilievo sono i compiti svolti per la valorizzazione e sviluppo del territorio, che in Puglia passano in particolar modo per l'incentivazione della destagionalizzazione dell'offerta turistica. Un tentativo in tal senso, sebbene non riuscito per colpa di spinte campanilistiche, è

stato fatto dalle Province di Lecce, Taranto e Brindisi che, al fine di garantire una offerta turistica più articolata, più completa e quindi più appetibile, hanno sottoscritto dapprima un accordo per la costituzione di un Tavolo di consultazione permanente (2006) e poi un protocollo di intesa con la Regione Puglia (marzo 2007) in cui è stato definito un progetto di sviluppo integrato incentrato sulla promozione congiunta dell'area jonico-salentina corrispondente all'antica Terra d'Otranto (il cosiddetto "Grande Salento") e sulla valorizzazione di esperienze e iniziative culturali locali.

La *formazione scolastica e professionale* è tra le principali competenze delle Province pugliesi. Sono di competenza provinciale l'istruzione scolastica secondaria superiore, le relative politiche educative, la programmazione dell'offerta formativa per i giovani (scambi culturali, stage, corsi di specializzazione, master, ecc.) e le iniziative di integrazione e conoscenza tra studenti. Per la formazione professionale si tratta invece di delega piena, con totale autonomia di gestione e relativo trasferimento di risorse (LL.rr. n. 15/2002 e n. 32/2006 e Delibera Giunta Regionale n. 1575/2008.). Le Province pugliesi sono, infatti, Organismi intermedi del Fondo sociale europeo (FSE) e svolgono compiti di coordinamento e di programmazione territoriale sulla base di accordi fra la Regione Puglia, quale Autorità di Gestione del POR Puglia FSE 2007-2013, e le singole Province secondo lo schema previsto nella Deliberazione n. 1994 del 28/10/2008. Si occupano di orientamento e formazione di giovani e adulti disoccupati e gestiscono i Centri per l'impiego attraverso cui erogano servizi di matching tra domanda ed offerta di lavoro, di inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro (anche attraverso gli ammortizzatori sociali in deroga erogati attraverso l'azione di sistema Welfare to Work del PO FSE), di avviamento e di collocamento di disabili e altri soggetti deboli o in particolari condizioni di svantaggio.

Riguardo alle *politiche culturali*, le Province esercitano (e, eventualmente, sostengono) la gestione, tutela, valorizzazione e conservazione di musei, beni culturali e biblioteche, anche organizzati in rete, presenti nel proprio ambito territoriale, definiscono e/o promuovono programmi di gestione dei beni culturali e co-organizzano o sostengono attività culturali, musicali, teatrali, cinematografiche ed artistiche, anche ai fini del potenziamento dello sviluppo economico e lavorativo locale. Tali attività sono spesso ricorrenti e in molti casi sono diventate manifestazioni caratterizzanti il territorio provinciale, come la stagione lirica del Teatro Politeama Greco di Lecce o il festival di musica popolare salentina "Notte della Taranta" che si svolge in numerosi Comuni leccesi.

Le funzioni conferite alle Province dalla Regione Puglia sono quindi molto numerose e articolate. Per semplicità di analisi, le abbiamo raggruppate per macro-area 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 Province pugliesi concentrano le attività di programmazione e pianificazione nella materie che rientrano nella macro-area "Sviluppo economico e attività produttive" (agricoltura, artigianato, aiuti alle imprese e turismo), mentre sono rarefatte nelle altre macro-aree e concernono soltanto l'urbanistica, la viabilità, la formazione scolastica e professionale e le politiche attive per il lavoro.

Più frequente è l'attività di regolazione (definizione di norme specifiche, regimi autorizzativi, criteri di ammissibilità, ecc.), perché articolata su numerose materie diffuse nelle diverse macro-

aree, soprattutto negli ambiti concernenti sviluppo economico e attività produttive e territorio, ambiente e infrastrutture.

Ugualmente frequente e diffusa è l'attività di realizzazione di opere/servizi, che ritroviamo in tutte le macro-aree e riguarda, in particolare, attività produttive, ambiente e risorse naturali, lavori pubblici, viabilità, trasporti, formazione scolastica e professionale, politiche lavorative, cultura.

Tabella 5.7–Funzioni conferite alle Province dalla Regione Puglia

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	
	Industria e aiuti alle imprese	X	X		X	
	Turismo	X	X	X	X	
	Energia (rinnovabile e risparmio energetico)		X			
	Miniere e risorse geotermiche		X			
Territorio, ambiente e infrastrutture	Urbanistica	X	X			
	Beni ambientali		X		X	
	Protezione e tutela della natura e dell'ambiente		X	X	X	X
	Risorse idriche e difesa del suolo		X		X	
	Lavori pubblici		X		X	X
	Viabilità	X	X		X	X
	Trasporti		X			X
	Protezione civile				X	X
Servizi alla persona e alla comunità	Servizi sociali e integrazione socio-sanitaria		X	X		
	Formazione professionale	X	X		X	X
	Istruzione scolastica	X			X	X
	Mercato del lavoro	X		X	X	X
	Beni e attività culturali		X	X	X	
	Spettacolo			X		
	Sport			X		
Polizia amministrativa					X	X

Fonte: Nostre elaborazioni.

Le attività di controllo e monitoraggio riguardano in particolare le macro-aree “Territorio, ambiente e infrastrutture” (ambiente, calamità, lavori pubblici, viabilità e trasporti) e “Servizi alla persona e alla comunità” (formazione scolastica e professionale, politiche lavorative).

Rarefatta è, infine, l'attività di erogazione finanziaria agli operatori privati e pubblici, che si concentra soprattutto nella macro-area “Servizi alla persona e alla comunità” (servizi sociali, mercato del lavoro, spettacolo e sport).

Per svolgere tutte le funzioni di cui sopra, la Provincia di Lecce è dotata di una struttura interna che è il risultato di un processo riorganizzativo iniziato nel 2005 che ha via via modificato l'articolazione e l'ordinamento di Settori, Servizi e Uffici e delle posizioni organizzative per adeguarli all'evoluzione delle funzioni, alle successive riforme e alla richiesta di nuove professionalità.

A partire dalla fine degli anni novanta c'è stato forte aumento di personale, sia per concorso sia per trasferimento dal Ministero del Lavoro, superando la soglia dei 700 dipendenti. Di recente, però, con i pensionamenti senza sostituzioni l'Ente è stato snellito a circa 600 unità tarate sulle nuove esigenze ma, mancando il ricambio generazionale per limiti imposti alle spese e alle assunzioni, l'età media è abbastanza elevata, ad eccezione dei servizi portati avanti con finanziamenti a progetto.

La struttura organizzativa attuale risale al 2012, quando è stata rivista per calibrarla sulle competenze previste nella riforma Monti⁶² e per ridurre la spesa senza ridurre i servizi erogati sul territorio.

La Provincia di Lecce ad oggi consta di quattro Settori articolati in Servizi, a loro volta suddivisi in Uffici:

1. *Settore Lavori pubblici e mobilità*, composto da: Servizio Edilizia e Patrimonio, Servizio Viabilità, Servizio Trasporti e Mobilità, Servizio Appalti ed espropri, Servizio Politiche educative e sport;
2. *Settore Ambiente, Sviluppo del territorio, Programmazione Strategica*, costituito da: Servizio Pianificazione territoriale, Servizio Ambiente e tutela venatoria, Servizio Programmazione e Pianificazione strategica, Servizio Turismo e Marketing territoriale, Sviluppo rurale, Servizio Politiche comunitarie Sviluppo locale e Rapporti con l'Università;
3. *Settore Risorse umane e finanziarie*, formato da: Servizio Personale, Organizzazione, Controlli interni, Affari generali e istituzionali, Servizio Risorse finanziarie, Servizio Innovazione tecnologica, Servizio Informazione e comunicazione, Servizio Avvocatura Parco auto, Ufficio Consigliera di parità;
4. *Settore Politiche culturali, sociali e del lavoro*, a cui afferiscono il Servizio Politiche culturali e sistemi museali, il Servizio Politiche del lavoro e formazione professionale, il Servizio Politiche sociali, di parità e giovanili, il Servizio Biblioteche e sistemi bibliotecari, il Servizio Attività produttive ed economato.

La nuova articolazione è stata dettata da scelte finanziarie che hanno comportato la riduzione del numero dei Settori e la loro riallocazione come Servizi di altri Settori (com'è avvenuto nel caso dello "Sviluppo locale", che, pur non essendo più tra le funzioni della Provincia, mantiene le competenze conquistate sul territorio con la concertazione e continua ad occupare una quindicina di unità di personale), la diminuzione e redistribuzione degli incarichi dirigenziali (passati in quindici anni da 26 a 19), nonché una generale rimodulazione e riduzione dei costi di personale.

⁶²Mentre il decreto "Salva Italia" del dicembre 2011 riduceva le funzioni delle province al solo indirizzo politico e coordinamento dei Comuni delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, in seguito il Decreto Legge 95/2012 sulla Spending Review ha riservato alle Province, oltre alle funzioni di indirizzo e di coordinamento di cui sopra, anche funzioni in materia di territorio e tutela ambientale, trasporti e viabilità e istruzione.

Il funzionamento della struttura è regolata dall'Ordinamento degli uffici e dei servizi, mentre il coordinamento avviene attraverso due Comitati: il Comitato strategico, che viene convocato dal direttore generale e si riunisce ogni due settimane, e il Comitato operativo, composto dal Direttore generale e dai dirigenti di Settore, che raccorda le funzioni spettanti ai diversi settori.

Per lo svolgimento delle sue funzioni e il supporto al sistema socio-economico locale, la Provincia di Lecce si avvale, inoltre, di società e consorzi di cui detiene partecipazioni dirette, di cui però, a partire dal 2009⁶³, è in corso un riordino e una razionalizzazione ai fini del contenimento della spesa a carico del bilancio provinciale.

Sono partecipate al 100% le società Alba Service Spa (che gestisce i servizi di manutenzione degli immobili della Provincia, degli edifici scolastici, delle strade provinciali e la realizzazione del sistema integrato di interventi inclusivi e servizi sociali), Nuova Salento Energia Srl (che si occupa della manutenzione degli impianti termici del territorio provinciale e realizza il Catasto degli Scarichi Idrici e delle utenze non ricomprese negli agglomerati individuati dal Piano di Tutela delle Acque della Regione Puglia) e Celestini Srl (costituita nel dicembre 2011 per l'alienazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare della Provincia). E quote significative sono detenute nella Società Trasporti Pubblici (STP) di Terra d'Otranto SpA. (70,15%) e nella Fondazione Istituzione Concertistica Orchestrale (ICO) "Tito Schipa" di Lecce (73,42%), che realizza spettacoli (sinfonici, lirici, etc.) e concerti nella propria sede, in Italia e all'estero.

Sono, invece, in dismissione le partecipazioni detenute nel consorzio Agenzia dell'Energia (85%) e nelle società Mercaflor Srl (48,70%) che gestiva il mercato dei fiori di Taviano, Porto di Otranto Spa (37,00%), Fiera di Galatina e del Salento Spa (25,32%).

Per tutte le società e enti vigilati, comunque, sono stati predisposti e attuati piani di contenimento di costi e spese di funzionamento, di compensi e gettoni di presenza e revocati alcuni Consigli di Amministrazione con nomina di un Amministratore Unico (come per STP).

Funzioni svolte con progettualità cofinanziata

Pur vivendo di finanza derivata e pur in assenza di uno strumento di programmazione economica formalmente riconosciuto da poter utilizzare per combinare le risorse provenienti da diverse fonti e darsi un ruolo proprio di programmazione del territorio di riferimento, la Provincia di Lecce è riuscita ad assumere un ruolo strategico grazie alla intermediazione e al coordinamento di risorse aggiuntive rispetto a quelle di bilancio.

La concomitanza dell'aumento di funzioni da adempiere, del ridursi dei contributi e trasferimenti provenienti dallo Stato e dalla Regione e del ricorso all'indebitamento, e, non da ultimo, delle domande di intervento da parte del territorio con il sopravvenire della crisi, hanno prodotto, infatti, non solo la razionalizzazione delle spese, ma anche una ulteriore spinta a reperire risorse finanziarie aggiuntive tramite procedure competitive locali, regionali, nazionali ed europee.

⁶³Si vedano a tal proposito le "Linee programmatiche per il mandato amministrativo 2009/2014", approvate dal Consiglio Provinciale con deliberazione C.P. n. 57/2008, e la deliberazione C.P. n. 94 del 21 dicembre 2009 "Indirizzi politico-amministrativi da osservare da parte di enti, aziende, istituzioni, consorzi e società partecipate dalla Provincia di Lecce".

La Provincia di Lecce, attraverso l'Ufficio Politiche comunitarie, si è costantemente impegnata a reperire risorse straordinarie anche partecipando a bandi e, mettendo a frutto le opportunità offerte dai fondi comunitari, ha realizzato (anche in partenariati nazionali e internazionali) progetti finalizzati allo sviluppo del sistema imprenditoriale e produttivo locale, attività di studio e di analisi del tessuto economico e insediativo, azioni di informazione e sensibilizzazione.

Gran parte delle funzioni affidate alle Province nel campo delle politiche attive del lavoro e della formazione vengono svolte con le risorse del Programma operativo regionale 2007-2013 del Fondo sociale europeo (FSE), di cui le Province pugliesi sono Organismo intermedio per le attività di formazione e orientamento professionale. Le Province siglano un Accordo con l'Autorità di gestione FSE e predispongono Piani annuali organizzati in quattro linee di intervento (Adattabilità, Occupabilità, Capitale umano, Assistenza tecnica) articolate per azioni che, nel loro insieme, compongono un progetto di sviluppo complessivo finalizzato a creare condizioni favorevoli per l'occupabilità. Si tratta, di una progettazione a monte, che parte dalle esigenze del territorio e propone interventi che interessano più settori (agroalimentare, turismo, green economy, cultura, innovazione, ecc.) e sono, pertanto, di competenza dell'intera amministrazione provinciale.

In Provincia di Lecce i Piani formativi annuali vengono predisposti e attuati con il supporto della Rete Territoriale dei Servizi per il Lavoro e dall'Osservatorio del Mercato del Lavoro della Provincia. Le azioni e le proposte operative sono elaborate a partire dall'analisi della situazione occupazionale locale e dei fabbisogni formativi, pongono al centro dell'attenzione i 200mila iscritti ai Centri per l'Impiego locale e riguardano:

- la formazione, qualificazione e specializzazione delle competenze professionali nel settore del turismo, della cultura e dell'ambiente, dell'industria e dei servizi, della tutela delle acque e del risparmio idrico, della gestione dei rifiuti e delle bonifiche, dei distretti produttivi presenti nella provincia di Lecce (Distretto Agroalimentare di Qualità Jonico Salentino, Distretto della Pietra, del Lapideo e del Marmo, Distretto delle Energie rinnovabili e Distretto del Turismo);
- la qualificazione e il sostegno ai disoccupati di lunga durata, ai lavoratori in Cassa integrazione guadagni straordinaria e in mobilità, nonché l'inserimento/reinserimento lavorativo e/o la riqualificazione di soggetti deboli (giovani, ultra 45enni, donne, immigrati, persone con basso titolo di studio, ecc.), nonché la promozione di nuova imprenditorialità attraverso l'uso dell'ICT;
- tirocini formativi e corsi professionalizzanti sia per over 45, sia per giovani disoccupati, sia per persone senza qualifica o diploma, volti anche alla riscoperta degli antichi mestieri;
- supporto per favorire le buone pratiche e per elaborare, monitorare e valutare le azioni del POFSE a livello locale e migliorarne l'attuazione.

Nel Piano di attuazione 2012, inoltre, sono state incluse undici proposte di promozione e rilancio dello sviluppo socio-economico provinciale, basate su una visione unitaria del territorio locale (il Salento come "città funzionale") su cui si innestano iniziative per l'agricoltura, il turismo, la cultura, l'innovazione, la valorizzazione del patrimonio pubblico.

Su tali tematiche è attivo anche il Centro di informazione Antenna Europe Direct e dal 2009 si sono sviluppate le attività della rete Eures (una rete europea nata nel 1994 per favorire libera circolazione dei lavoratori) che pone in essere azioni di rilevazione dei fabbisogni di cercatori di lavoro e di imprese e di incrocio domanda-offerta di lavoro.

Sono stati inoltre realizzati interventi formativi finalizzati a migliorare l'inclusione nel mercato del lavoro, agendo sia sulle pari opportunità (con un progetto a valere sull'iniziativa comunitaria Equal) sia sui professionisti dell'istruzione e formazione professionale e sugli studenti (con diversi progetti finanziati con i programmi comunitari dedicati al lifelong learning succedutisi nel tempo). In relazione al progetto Equal *Donne, Media, Telecomunicazioni* (DMT), ad esempio, la Provincia ha promosso, sostenuto e gestito una Partnership di Sviluppo composta da soggetti pubblici e privati locali e altri paesi europei⁶⁴ con cui sono state portate avanti iniziative di formazione e informazione per facilitare l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale delle donne attraverso le nuove tecnologie (sviluppo e pianificazione di nuovi strumenti e metodologie per ridurre il digital divide) e promuovere politiche di conciliazione vita e lavoro. I progetti per il lifelong learning, invece, sono stati numerosi e hanno visto la Provincia in veste sia di promotore (come per il progetto *LEASYS*, che coinvolge una rete di 16 partner locali ed europei⁶⁵ e prevede lo sviluppo di buone prassi, modelli e metodi innovativi rivolti a docenti e formatori) sia di partner (come i due progetti consecutivi, *NEXT* ed *ESPRIT*⁶⁶, promossi dall'Associazione di enti locali TECLA e finalizzati ad incidere sul problema della dispersione scolastica attraverso una metodologia didattica innovativa basata sull'outdoor training e sullo sviluppo e l'esercizio delle "abilità sociali", il progetto *T-TACTIC@SCHOOL*⁶⁷, promosso dall'Accademia Europea di Firenze, incentrato sul monitoraggio dei percorsi di mobilità internazionale e la certificazione delle competenze acquisite) e il progetto *CAREER GUIDELINES*, di cui è capofila la Provincia di Grosseto – Servizio Lavoro, che ha sperimentato e trasferito un modello di orientamento al lavoro

⁶⁴L'accordo di cooperazione è stato sottoscritto a fine luglio 2002 da partner locali (Fondazione Regina Pacis, Tecnopolis CSATA, Rete Exxaonlus, A.N.P.E. Regione Puglia, ARCIDONNA onlus, Università degli Studi di Lecce – Facoltà di Scienze della Formazione, C.E.L.I.P.S. di Bari, EIRENES Soc. Coop, Broker P.R. srl gruppo "mixer media management", Edinovas.r.l) e hanno aderito a partenariato il Ministero Pari Opportunità - Dipartimento Pari Opportunità, la Commissione Regionale Puglia per le Pari Opportunità, Sviluppo Italia Puglia, l'Ass. U.N.E.B.A. di Bari, il Centro Servizio al Volontariato Salento Caritas diocesana di Lecce, A.C.L.I. di Lecce, C.I.S.L. di Lecce e la Rete di scuole KTEMA. Sono stati componenti della Partnership di Sviluppo Transnazionale la Equal-it-y in the Information Society (Germania), la Junta de Extremadura - Consejeria de Cultura (Spagna), WoMen-Tiroler Gemeinschaftsprojekt e Insitut fur berufsbezogene Information e Schulung Tirol (Austria)

⁶⁵Il partenariato è composto da: IPSSCT A. De Pace, Lecce (IT) Coordinatore Scientifico; Ministero dell'Istruzione – Ufficio Scolastico Regionale Puglia, Bari (IT); ITCG J. Monnet, Ostuni – BR (IT); IC L. Pirandello, Taranto (IT); ISSISS L. Scarambone, Lecce (IT); SMILE Puglia, Lecce, Taranto, Bari (IT); CISL Lecce (IT); CCIAA – ASSRI, Lecce (IT); API Lecce (IT); VebConsult S.r.l. Firenze (IT); ITF Schwerin (DE); KEA, Vocational Development Center, Rethymno, Creta (GR); VUSTE ENVIS, Praga (CZ); AXIS Consulting S.r.l., Sofia (BG); WETCO, Workers' Education & Training College, Sofia (BG).

⁶⁶Gli altri partner sono le Provincia di Matera, Potenza, Pescara e Teramo, il Verein zur Forderung Bewegung und Sportorientierter Jugendsozialarbeit (DE), il Zemaitijos Kolegija (LT) e il Threshold Consulting (UK).

⁶⁷Ne sono partner, oltre alla Provincia di Lecce: Centro Studi Pluriversum (IT), Consorzio Istituti professionali associati Toscana (IT), XENA centro scambi e dinamiche interculturali (IT), Amadeus (AT) – Gesellschaft fur Europabildung e. V (DE), Gobierno de Navarra Departamento de Educaci3n (ES), Institut d'Estudis I Professions S.L. (ES), ONECO-Consultoria y Movilidad (ES), Cap Ulysse (FR), Euroyouth Portugal Unipessoal Lda (PT), Foyle Language School Limited (UK).

basato su un database di profili professionali abbinati a gruppi di professioni e diverse possibili azioni di orientamento e apprendimento.

Per quanto riguarda la programmazione 2007-2013 del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), le attività della Provincia di Lecce si sono concentrate principalmente su opere di viabilità e solo in minima parte per interventi per la messa in sicurezza e riduzione dei rischi di allagamento e su iniziative di carattere culturale, naturale e turistico. E lavori di viabilità stradale, di opere e impianti in istituti scolastici per un totale di 40 milioni di euro sono stati finanziati alla Provincia di Lecce anche con delibere CIPE a valere sul Fondo per lo sviluppo e coesione 2007-2013 (già Fondo per le Aree Sottoutilizzate – FAS).

In materia di beni culturali, la Provincia di Lecce si occupa di promuovere e coordinare la cooperazione tra le biblioteche provinciali e, per svolgere tali attività, ha beneficiato di uno specifico Accordo di Programma Quadro (APQ) siglato con la Regione Puglia per potenziare e implementare i servizi della Biblioteca provinciale “N. Bernardini” e realizzare la Rete delle biblioteche della Provincia di Lecce (a cui aderiscono una quarantina di biblioteche di vario genere coordinate dalla Biblioteca Bernardini che funge da fulcro del sistema) e per un intervento di messa in sicurezza, restauro e recupero dell'ex Convitto Palmieri che ha portato alla realizzazione di una sala polifunzionale e di un'area espositiva. Le risorse per realizzare tali attività sono state rese disponibili a valere sul PO FESR Puglia 2007-2013: un finanziamento totale di 3,7 milioni di euro (di cui oltre 2 a carico della UE e 652mila regionali) per interventi infrastrutturali sul sistema bibliotecario e di 1,4 milioni di euro (di cui oltre 8 dall'Unione europea e 246 mila regionali) per il Palmieri. E, sempre in tema di cultura e turismo, la Provincia di Lecce ha beneficiato di risorse FESR (1,5 milioni di euro) per finanziare il piano di marketing *Salento d'Amare*, il marchio collettivo di indicazione geografica di proprietà della Provincia di Lecce utilizzato per la promozione del territorio attraverso la diversificazione e l'integrazione dell'offerta turistica e la destagionalizzazione dei flussi turistici. In particolare, sono state realizzate azioni di comunicazione e informazione, uno studio di fattibilità per un piano di segnaletica e di informazione turistica e di relativa manutenzione e un educational tour far conoscere ad operatori e tour operator giapponesi le tipicità ambientali, artistiche, culturali e produttive del Salento.

Le funzioni in materia di integrazione e pari opportunità, di protezione e tutela dei beni naturali, ambientali e culturali e di promozione turistica sono state finanziate anche utilizzando, sia nella presente che nella passata programmazione, le risorse messe a bando dai programmi europei di lifelong learning, di cooperazione transfrontaliera, interregionale e territoriale (TACIS, Interreg Italia-Albania e Grecia-Italia, IPA, altri). Si tratta di numerosissimi interventi che hanno riguardato la sicurezza e attività di prevenzione, di accompagnamento e inserimento di immigrati, il turismo, lo sviluppo rurale sostenibile, la tutela e valorizzazione dei beni ambientali e culturali, ma anche la cooperazione nel campo della ricerca, dello sviluppo e del trasferimento delle tecnologie.

La Provincia, tra gli altri, è stata capofila del progetto *CAIA - Centro anti violenza italo-albanese*, che ha avuto l'obiettivo di accogliere e sostenere donne vittime di violenza e di tratta a scopo di sfruttamento sessuale e/o lavorativo, e di due progetti finalizzati a valorizzazione del patrimonio, i luoghi e le tradizioni dell'area transfrontaliera della Puglia con l'Albania (*VALT - Valorization of Art, Language and Tourism*) e della Grecia (*Sul cammino di Enea*). Ed è stata partner di svariati

progetti tra cui menzioniamo solo alcuni: *FAMA - Formazione degli Albanesi in Mestieri Antichi* (finalizzato alla riqualificazione lavorativa nel settore edile dei cittadini albanesi residenti a Lecce e provincia), *NO-BARRIER* (che promuove il turismo accessibile e la destagionalizzazione dei flussi turistici), *Adriatico Meridionale & Jonio Wet Land System* (sulla elaborazione di modelli e strumenti di gestione comuni delle zone umide), *APREH* (che promuove il patrimonio storico e naturalistico dei fondali marini della costa salentina e di Cefalonia), *MEDITERRANEAN LIFE STYLE* (finalizzato alla creazione di un circuito turistico greco-salentino ispirato ai valori tipici dello stile di vita mediterraneo).

Per lo sviluppo dei rapporti internazionali verso i Balcani e il Mediterraneo, inoltre, la Provincia di Lecce ha svolto con risorse aggiuntive anche molteplici attività volte a sostenere le iniziative di penetrazione commerciale e di internazionalizzazione delle imprese locali. Nel 2000, la Provincia di Lecce è stata scelta come Consigliere nazionale per l'Italia nel progetto *Balkan Partnership*, i cui paesi organizzatori sono stati la Grecia, la Macedonia, l'Albania, la Romania e la Bulgaria e che si è chiuso con una manifestazione di promozione della cooperazione tra imprese europee ed extraeuropee svoltasi a Salonicco nel novembre del 2000 a cui hanno partecipato 250 imprese europee e mediterranee (di cui 26 salentine) e 125 imprese dei Paesi organizzatori. Poco dopo ha partecipato al progetto *CRO.BO.BU.CO.* finanziato con il V Programma Quadro e coordinato dall'Agenzia di sviluppo regionale austriaca ECOPLUS, incentrato sulla promozione della cooperazione e degli scambi commerciali transfrontalieri tra piccole e medie imprese, ma questa volta attraverso la creazione di una rete di istituzioni locali e l'analisi delle criticità della cooperazione e di buone prassi di internazionalizzazione. Ed è stata poi soggetto attuatore del progetto *AGROSYS*, finanziato dal Programma di cooperazione transfrontaliera TACIS CBC, che ha promosso un percorso formativo finalizzato a far acquisire alle imprese del settore agricolo della Moldavia e della Romania nuove tecnologie e tecniche di produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.

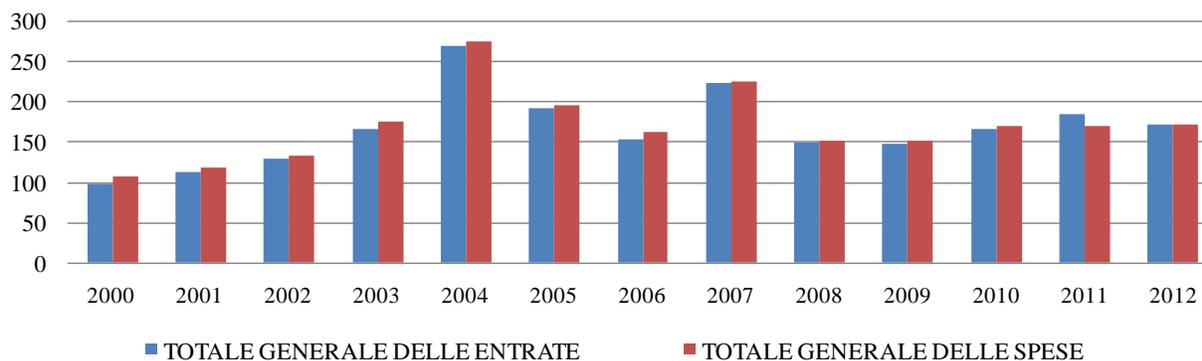
5.3 LE RISORSE

Le risorse di bilancio

Nella Provincia di Lecce nel periodo 2000-2012, il bilancio si attesta su una media di 166 milioni di euro, di cui il più di un terzo finanziato con entrate proprie e un quarto con contributi e trasferimenti provenienti per il 45% dallo Stato e per il 52% dalla Regione (di cui il 45% per funzioni delegate e 55% da altri trasferimenti correnti regionali).

Per le entrate, in particolare, si registrano picchi in aumento di parte in conto capitale nel 2004 (sia la riscossione di crediti che l'emissione di prestiti obbligazionari passano da zero a 72 milioni di euro) e, in forma minore, nel 2007 (quando i trasferimenti di capitali dalla Regione superano i 66 milioni di euro, contro una media del settennio precedente pari a 1,4 milioni di euro).

Figura 5.2 – Andamento delle entrate (accertamenti) e delle spese (impegni) di bilancio, 2000-2012 (Meuro)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

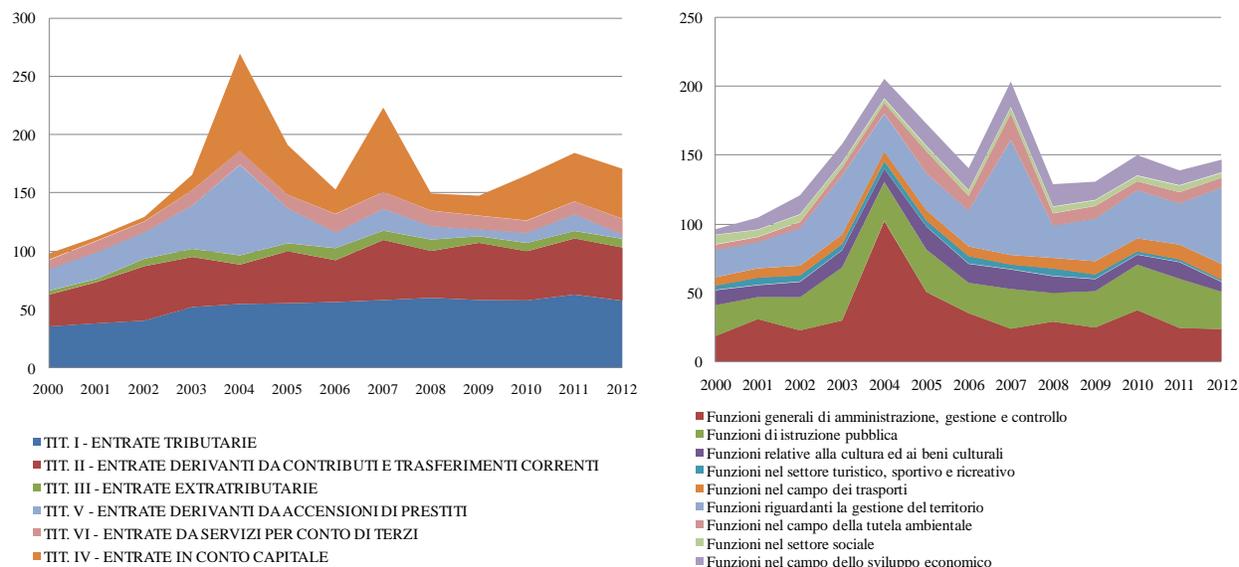
Sono di parte capitale anche i maggiori volumi delle uscite del 2004, riferiti principalmente alle spese per lo svolgimento di funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (da 13,3 milioni di euro del 2000 a 77,6 milioni di euro) e alle spese per rimborso di prestiti (da 2,8 a 57,5 milioni di euro), mentre per il 2007 l'incremento di spesa è sia corrente (in particolare, aumentano notevolmente le spese per la tutela ambientale, passando via via da 3,7 milioni di euro nel 2000 a 18,7 nel 2007), sia in conto capitale (ascrivibile soprattutto al forte aumento delle spese per la gestione del territorio che raggiungono nel 2007 la cifra di 72 milioni di euro contro una media di 16,9 milioni di euro del settennio precedente).

Se si considera l'andamento del totale delle risorse correnti e in conto capitale spese per ciascuna funzione nel periodo 2000-2012, si nota che le risorse maggiori vengono ad essere utilizzate per le funzioni di amministrazione, gestione e controllo (con un picco di 102 milioni di euro nel 2004) e di gestione del territorio (con un picco di 83 milioni di euro nel 2007). Queste due funzioni, infatti, assorbono circa il 50% delle spese correnti e in conto capitale (una media di 70 milioni di euro su 146) e poco più del 40% del totale generale delle spese (169 milioni di euro in media).

Per mantenere i livelli di spesa e, quindi, dei servizi resi, nonostante gli stretti vincoli di bilancio imposti, dal 2003 in poi la Provincia ha mantenuto la spesa corrente su una media di 100 milioni di euro ed ha provveduto invece a ridurre drasticamente le spese in conto capitale per tutte le funzioni eccetto che per quelle per la gestione del territorio, che, non considerando il picco del 2007 (72 milioni di euro), si mantengono su una media di 19 milioni di euro annui.

All'ampliarsi delle competenze (e delle risorse necessarie per adempiervi) è seguito un aumento medio dei contributi e trasferimenti di parte corrente del 21% tra il periodo 2000-2006 e 2007-2012 (da una media di 38 milioni di euro a una media di 46 Meuro) dovuto principalmente al totale delle risorse trasferite dalla Regione, che passano da 10,8 del 2000 a 37,6 milioni di euro nel 2011, per poi scendere ai 26,8 del 2012. In relazione a queste ultime, in particolare, tra il 2000 e il 2012 sono state accertate risorse per una media di 11 milioni di euro annue, importo che rappresenta il 11% della media delle entrate correnti per lo stesso periodo (101 Meuro). E in media, le entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti rappresentano nel complesso il 41% delle entrate correnti. È rilevante, però, che le entrate tributarie (53 Meuro in media) rappresentano il 52% della media delle entrate correnti e ben l'89% di quelle proprie (60 Meuro).

Figura 5.3 – 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

Le spese (e le entrate) maggiori si sono registrate nel 2004 e 2007, quando hanno superato la soglia dei 200Meuro (rispettivamente, 269 e 223). Da allora, però, la situazione finanziaria è diventata sempre più difficile, con un calo del 27% della media delle entrate totali del quinquennio 2008-2012 (163Meuro) rispetto al valore del 2007.

I contributi e trasferimenti correnti dallo Stato, dopo un aumento tra il 2000 ed il 2002 da 16 a 30 milioni di euro, si sono ridotti costantemente fino a raggiungere nel bilancio 2011 la cifra di 9,3Meuro per poi raddoppiare nel 2012 a 17,5. Altalenante è stato, invece, l'andamento dei contributi e trasferimenti correnti dalla Regione sia ordinari che per funzioni delegate, con picchi in aumento per i primi nel 2005 (da 7,2 del 2000 a 17,3 milioni di euro, +139%) e nel 2007 (quando raggiungono la cifra di 23Meuro) e per i secondi nel 2003 (da 3,6Meuro nel 2000 a 11,6) e nel 2011 (24,5Meuro) per poi scendere a 16Meuro nel 2012.

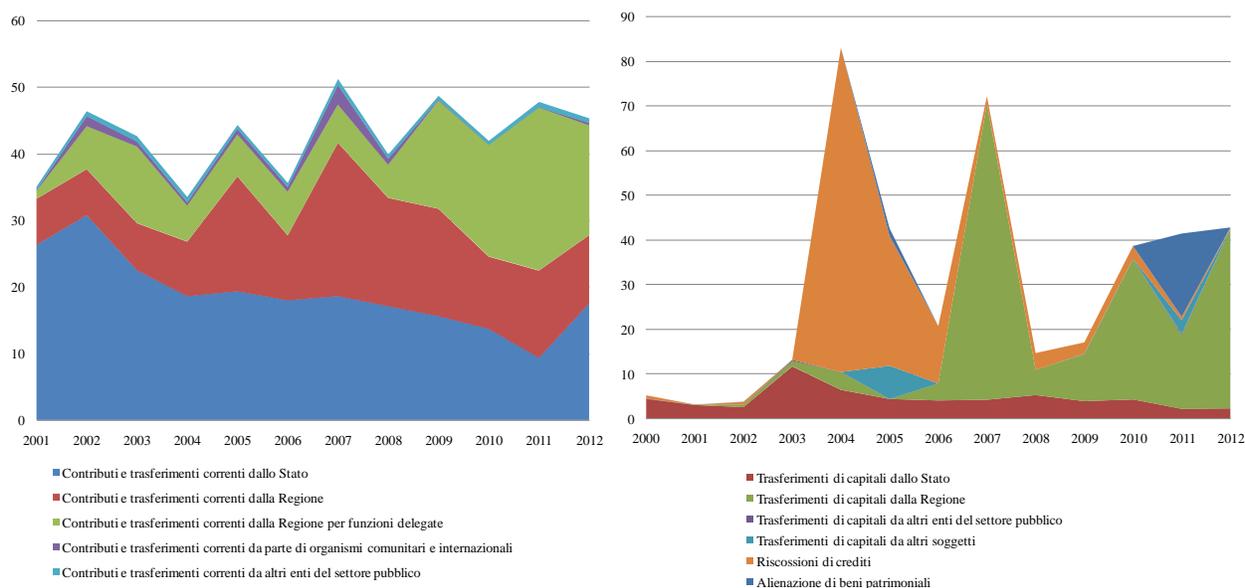
Altalenanti sono anche i trasferimenti di capitali di parte regionale, con picchi significativi nel 2007 (66,3Meuro), nel 2010 (31,4Meuro) e nel 2012 (40Meuro). Si mantengono, invece, su una media di 4Meuro quelli da parte dello Stato, se si eccettua un picco di 11,7Meuro nel 2003. Di rilievo, inoltre, sono le decine di milioni di euro provenienti dalla riscossione di crediti nel 2004 (72,7) e nel 2005 (27,6) e dall'emissione di prestiti obbligazionari (72,3 nel 2004 e 27,6 nel 2005) e i 18,7Meuro delle alienazioni di beni provinciali del 2011.

Le entrate tributarie del tredicennio 2000-2012 si attestano su una media di 53Meuro, ma, considerando i volumi del 2000 e del 2011 e 2012, se ne evidenzia un incremento del 76% e del 62% (da 35,7 milioni a 65,5 e 57,7) interamente addebitabile alle imposte⁶⁸ (le altre voci sono

⁶⁸Alle province è attribuito il gettito di due tributi: l'imposta provinciale di trascrizione degli autoveicoli al Pubblico Registro Automobilistico (PRA) e l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione degli autoveicoli.

infatti azzerate). Le entrate extra-tributarie sono, invece, una media di poco meno di 7 milioni, ma tra il 2000 e il 2012 triplicano (passando da 3,2 a 7,5Meuro), soprattutto per l'incremento dei proventi da servizi pubblici (da 1 a 3,5Meuro) e da altri proventi diversi (da 1,4 a 2,5Meuro).

Figura 5.4 – Entrate (impegni) derivanti da contributi e trasferimenti correnti (sin) e da alienazioni, trasferimenti di capitali e da riscossioni di crediti (dx) (Meuro)

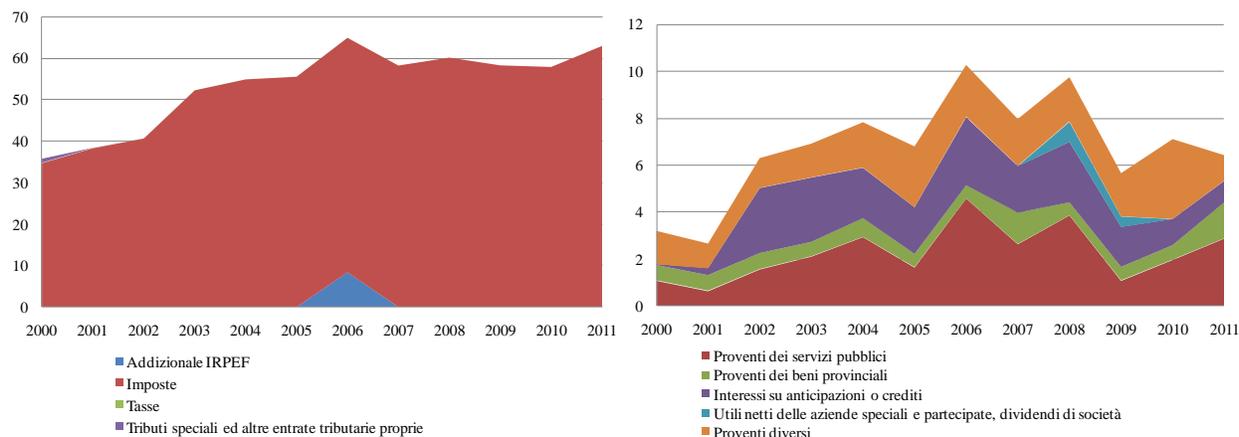


Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

In totale, tra il 2000 ed il 2012 le entrate proprie aumentano quasi del 70% (da 39 a 65Meuro), ascrivibile più alle entrate extra-tributarie (+139%) che a quelle tributarie (+62%). E, di conseguenza, aumentando anche le entrate da contributi e trasferimenti correnti (+67%), si registra un forte incremento delle entrate correnti, che passano dai 66 milioni di euro del 2010 ai 110Meuro del 2012 (+68% e una media di oltre 101Meuro).

La riduzione dei trasferimenti è stata, così, in parte scaricata sui cittadini, sotto forma di aumento delle aliquote di imposte e tributi provinciali, di aumento dei proventi dei servizi provinciali e di rimodulazione o riduzione dei servizi pubblici non essenziali (come il sostegno alla stagione lirica, le sponsorizzazioni alle associazioni sportive e alle manifestazioni culturali ed enogastronomiche) e in parte fronteggiata con un massiccio piano di messa a reddito e alienazione del patrimonio immobiliare (come l'Archivio di Stato, i locali adibiti ad Uffici del T.A.R. di Lecce, la Caserma dei Vigili del Fuoco, il Castello Pio di Casarano, Villa Anna di Santa Cesarea Terme, ecc.). Inoltre, è stato fatto un forte abbattimento dei costi fissi con una revisione e razionalizzazione di tutta la spesa corrente, inclusi i contratti per servizi e forniture, la spesa per il personale (anche con prepensionamenti), e con la mancata assunzione di nuovi mutui che ha stabilizzato le rate di ammortamento. E, soprattutto, si è provveduto a ridurre il disavanzo anche risanando le partecipate in perdita e dismettendo quelle in fallimento.

Figura 5.5 – Entrate (impegni) tributarie (sin) e extra-tributarie (dx) (Meuro)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Così, se consideriamo gli indici di bilancio calcolati sui valori medi dei periodi 2000-2006 e 2007-2012 (tabella 8), si evidenzia la tenuta sia dell'autonomia impositiva (con un rapporto tra entrate tributarie e entrate correnti che rimane pressoché costante al 52-53%) sia della capacità di finanziare autonomamente la propria spesa corrente (autonomia finanziaria e grado di finanziamento della spesa corrente mediante entrate proprie rimangono costanti rispettivamente al 59% e al 64%). Rimane costante anche la dipendenza dalle entrate provenienti da contributi e trasferimenti (dipendenza finanziaria), ma si riduce di oltre il 40% la dipendenza da quelli correnti dallo Stato (dipendenza erariale -43%) e aumenta significativamente il peso dei trasferimenti correnti regionali sul totale delle entrate correnti (+61%).

Gli indicatori di bilancio presi in considerazione evidenziano, però, che nonostante le spese correnti non incidano molto sul totale delle spese (+14%), si registra un considerevole calo del peso delle spese in conto capitale sia sul totale delle spese (-25%) sia, soprattutto, sulla spesa corrente (-35%). In particolare, in rapporto al totale della spesa corrente si riducono del 6% le spese correnti per funzioni nel campo dello sviluppo economico e solo del 2% quelle per funzioni di amministrazione, gestione e controllo. Se si rapportano, invece, le stesse voci di spesa sia in conto corrente (Titolo I) che in conto capitale (Titolo II) al totale generale delle spese, si rileva che mentre per le spese generali di amministrazione, gestione e controllo si registra un crollo (-31%), per quelle nel campo dello sviluppo economico si registra un aumento, sebbene lieve (+7%).

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

- razionalizzazione delle spese di amministrazione e di gestione, che diminuiscono nel tempo;
- una riduzione sostanziosa del rapporto tra spese in conto capitale e spesa corrente, soprattutto nel campo dello sviluppo economico e delle spese di amministrazione e gestione;
- una parità sia nella capacità di finanziare le spese correnti con entrate proprie sia nella autonomia impositiva.

Tabella 5.8 – Indicatori di bilancio

	Media 2000-2006	Media 2007-2012	Δ%
Autonomia finanziaria (<i>Entrate proprie/Entrate correnti</i>)	0,59	0,59	-
Autonomia tributaria (o impositiva) (<i>Entrate tributarie/Entrate correnti</i>)	0,52	0,53	1%
Dipendenza finanziaria (<i>Entrate da contributi e trasferimenti/Entrate correnti</i>)	0,41	0,41	-
Dipendenza erariale (<i>Entrate da trasferimenti correnti dello Stato/Entrate correnti</i>)	0,24	0,14	-43%
Incidenza dei trasferimenti correnti dalla Regione sul totale delle entrate correnti	0,16	0,26	61%
Incidenza delle spese correnti sul totale delle spese	0,54	0,61	14%
Incidenza delle spese in conto capitale sul totale delle spese	0,34	0,25	-25%
Spesa in conto capitale sulla spesa corrente	0,67	0,44	-35%
Spesa funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo sul totale spesa corrente (<i>Spesa Tit. I, funzione 1 / Spese correnti</i>)	0,24	0,23	-2%
Peso relativo delle funzioni nel campo dello sviluppo economico sul totale spesa corrente (<i>Spesa Tit. I, funzione 9 / Spese correnti</i>)	0,13	0,12	-6%
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>)	0,23	0,16	-31%
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>)	0,07	0,08	7%
Grado di finanziamento della spesa corrente mediante entrate proprie (<i>Entrate proprie/Spese correnti</i>)	0,64	0,64	-

Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Le risorse aggiuntive

Mentre le entrate di bilancio servono soprattutto a coprire le spese di gestione dell'ente e le iniziative in cui la Provincia interviene di anno in anno, la quasi totalità degli altri interventi realizzati (soprattutto nel settore lavoro, ambiente, turismo e sviluppo locale) vengono finanziati con risorse intercettate al di fuori dei canali ordinari propri, regionali o nazionali.

La Provincia di Lecce svolge da sempre un ruolo di ente di area vasta con funzioni di raccordo tra enti territoriali e Regione Puglia e, nel tempo, ha accumulato una rilevante l'esperienza di progettazione che ha consentito di attrarre risorse aggiuntive reperite sia tramite delega regionale (in attuazione di interventi complessi contenuti in piani di sviluppo multisettoriali pluriennali) sia tramite partecipazione a procedure competitive regionali, nazionali ed europee.

La Regione ha delegato, ad esempio, la gestione delle attività di formazione professionale e dei servizi dei Centri per l'impiego che le Province, in qualità di Organismi intermedi, prevedono nei Piani formativi annuali finanziati con i fondi del POR Puglia FSE 2007-2013, di cui sono state assegnate alla Provincia di Lecce dal 2009 in poi un totale di oltre 57Meuro. Su ciascun Piano sono stati stanziati in media circa 12Meuro per realizzare iniziative volte a sostenere e qualificare/riqualificare i disoccupati e le fasce deboli della popolazione, favorire l'incontro di domanda ed offerta di lavoro, nonché finanziare idee innovative di sviluppo socio-economico locale. A queste risorse si sono inoltre aggiunti più di 14Meuro ottenuti partecipando ai bandi FSE con cui la Regione Puglia ha reso effettiva la delega in materia di formazione e lavoro finanziando il potenziamento dei Centri per l'impiego con l'acquisto di beni e servizi (5,5Meuro) e l'acquisizione di nuove professionalità (oltre 9Meuro). Mentre, in tema di istruzione, il CIPE ha messo a disposizione risorse (380 mila euro) per interventi di manutenzione di edifici scolastici.

La Provincia ha partecipato anche ai bandi del POR FESR Puglia 2007-2013, da cui ha acquisito 71 milioni di euro. La maggior parte di queste risorse (58Meuro, 82%) sono state indirizzate a lavori pubblici previsti nell'elenco annuale dei LL.PP. (completamento, allargamento,

adeguamento, manutenzione straordinaria, messa in sicurezza, sistemazione idraulica) e per la rimanente quota ad interventi in materia di beni culturali e turismo (di cui 4,7Meuro per lo sviluppo del sistema bibliotecario provinciale, 1,9 per il recupero di ex conventi e 1,5 per il piano di marketing e promozione del territorio "Salento d'Amare") e lavori di messa in sicurezza ambientale e di prevenzione di rischi. Ingenti risorse per interventi sul sistema viario (40Meuro per il periodo 2007-2013) sono state stanziare inoltre dal CIPE per realizzare le opere stradali previste nell'elenco del LL.PP.

Inoltre, risorse FESR per un ulteriore milione di euro sono state acquisite sui Programmi operativi interregionali (POIn) 2007-2013 per le Regioni Convergenza, di cui 381mila euro per interventi di efficientamento energetico degli edifici pubblici (sul POIn *Energie rinnovabili e risparmio energetico* gestito dal Ministero dello sviluppo economico) e 778mila euro per un intervento di restauro del campanile della cattedrale di Lecce (sul POIn *Attrattori culturali, naturali e turismo* gestito dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo).

Molto rilevanti per lo sviluppo del sistema economico locale sono stati i 100 milioni di euro di risorse nazionali gestite dalla Provincia di Lecce per due interventi di programmazione negoziata: il *Patto territoriale manifatturiero generalista* di prima generazione del 1997 (47,5Meuro di contributo pubblico, di cui 8 aggiunti con una rimodulazione) e il *Patto territoriale per l'agricoltura ed il turismo rurale* del 2001 (oltre 50Meuro di contributo pubblico). Mentre il primo opera sui sei sistemi produttivi salentini del settore tessile-abbigliamento e calzaturiero entrati in crisi (Casarano-Gallipoli, Tricase, Nardò, Maglie-Poggiardo, Galatina, Lecce) e realizza interventi integrati composti da una novantina di progetti imprenditoriali (anche legati all'agroalimentare e ai servizi) e 4 interventi infrastrutturali di supporto al sistema produttivo (strade e attrezzature per gli agglomerati e per le aree industriali), il secondo interviene nei settori agricoltura, zootecnia e turismo ed è composto da 114 progetti imprenditoriali e nessun intervento infrastrutturale.

La Provincia di Lecce ha dimostrato anche una forte partecipazione a procedure competitive su tutti i programmi via via disponibili ed è riuscita ad attirare risorse preziose per lo sviluppo locale.

Ad esclusione dei fondi assegnati a valere sui POR, sul FAS/FSC e sui Patti, l'ammontare complessivo di risorse aggiuntive rilevate dalla Provincia di Lecce è pari ad oltre 3,8 milioni di euro. I programmi più utilizzati sono stati gli Interreg (2,5 milioni di euro, il 66% delle risorse), con cui sono stati realizzati progetti di cooperazione principalmente incentrati sul turismo e sulla promozione del territorio⁶⁹, sul sostegno delle piccole e medie imprese⁷⁰, ma anche su interventi socio-sanitari e sulle risorse culturali ed artistiche⁷¹. Rilevante è stato poi l'utilizzo dei

⁶⁹ Si tratta soprattutto di progetti di sviluppo di aree marginali o fragili, di tutela e valorizzazione di parchi, aree protette e altri beni naturali come, ad esempio, il Progetto Italia-Albania 2000-2006 *Adriatico Meridionale & Jonio Wet Lands System* (AM.JO.WE.L.S) o il Progetto Grecia-Italia 2007-2013 *Operational Fire Danger prevention platform* (O.FI.D.I.A.) per la lotta agli incendi boschivi.

⁷⁰ Le azioni per le PMI sono state rivolte in particolare al miglioramento della competitività, come nei Progetti Grecia-Italia 2007-2013 *Green Entrepreneurship* (Gre.En) e *Innovative Creative Collaborations* (I.Cre.Co.).

⁷¹ Si menzionano i Progetti CADSES 2000-2006 *Women Engendering the Financed Network* (WEFneT) e Grecia-Italia 2007-2013 *Social Integration and HEALTH care* (SO.HEALTH) e i Progetti Grecia-Italia 2000-2006 *Atlante interattivo culturale e etnologico* e Grecia-Italia 2007-2013 *Southern Experience of Art* - S.E.A.

programmi di apprendimento permanente e di scambio di studenti e conoscenze, come il Programma Leonardo Da Vinci (406mila euro) con cui sono stati realizzati numerosi piccoli progetti transnazionali finalizzati alla formazione secondaria e professionale e alla promozione delle tipicità del territorio⁷².

Considerando tutte le risorse reperite tramite delega o bando competitivo, dal 2000 in poi la Provincia di Lecce è riuscita ad attirare sul territorio 287Meuro, di cui il 66% nel periodo 2007-2013. Si fa presente, però, che tali importi e proporzioni sono da prendere con beneficio di inventario, in quanto da una ricognizione più approfondita sui due periodi di programmazione risultano attivati numerosi altri progetti su diversi programmi di cui la Provincia non ha potuto fornire né informazioni né dimensione finanziaria, come pure non è stato possibile recuperare dati sulle risorse finanziarie relative ai fondi FESR e FSE per il periodo 2000-2006

In ogni caso, data l'attuale necessità di razionalizzare le risorse di bilancio e nel contempo continuare a sostenere tanto le spese correnti quanto gli investimenti, è di grande interesse evidenziare che i fondi acquisiti al di fuori delle poste ordinarie di bilancio, pur essendo incompleti e pur rappresentando solo il 14% del totale generale entrate/spese di bilancio per l'intero periodo 2000-2013, rappresentano pur sempre il 46% delle spese in conto capitale per lo stesso periodo e addirittura il 390% delle spese in conto capitale per funzioni di sviluppo locale (beni culturali, turismo, tutela ambientale, politiche sociali e sviluppo economico).

Pur nella consapevolezza di non poter fare corrette distinzioni e confronti tra i due periodi, supponendo che le risorse censite dal 2007 in poi siano più esaustive, si osserva che il loro peso rispetto alle spese in conto capitale registrate in bilancio per lo stesso periodo è pari all'84% ed è addirittura l'821% se le si rapporta a quelle specificamente utilizzate per funzioni di sviluppo locale. Risulta, quindi, evidente come la Provincia di Lecce sia riuscita a svolgere un ruolo molto rilevante nello stimolare la progettualità locale e nel coinvolgere e coordinare gli attori locali in diverse iniziative.

⁷² Come, ad esempio, i progetti *New Experiences in Training* (NEXT) e *Experiential supporting programmes for innovation in training* (ESPRIT) che hanno elaborato e promosso metodologie formative innovative, il progetto *T-Tactic* sulla gestione e monitoraggio delle esperienze internazionali di stage o il progetto *Mater Terrae* incentrato sulla formazione di operatori specializzati in itinerari turistico-gastronomici e valorizzazione dei prodotti tipici dell'agricoltura locale.

Tabella 5.9–Risorse finanziarie direttamente gestite dalla Provincia di Lecce

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		–	–
2.Misure del Programma Operativo FSE	Delega regionale	–	57.498,95
	Bando competitivo	–	14.580,52
3.Misure del Programma Operativo FESR	Bando competitivo	832,00	71.063,24
<i>POIn Energie FESR (MiSE)</i>	Bando competitivo	–	381,07
<i>POIn Attrattori culturali FESR (MiBAC)</i>	Bando competitivo	–	778,08
4.Misure del Programma Fondo Pesca		–	–
5.Patti territoriali generalisti **	Bando competitivo	47.475,73	–
6.Patti territoriali agricoli **	Bando competitivo	50.177,01	–
7.Contratti di programma		–	–
8.Altri programmi integrati di sviluppo locale (regionali)		–	–
9.Programmi FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate) / FSC (Fondo per lo sviluppo e la coesione)		–	40.380,00
10. Progetti INTERREG	Bando competitivo	145,00	2.369,57
11. Progetti LIFE		–	–
12. Progetti URBAN		–	–
13. Altri programmi:	□		
<i>EQUAL</i>	Bando competitivo	95,00	–
<i>LLP</i>	Bando competitivo	–	406,10
<i>ENPI</i>	Bando competitivo	–	409,23
<i>Legge n. 49/87 (Cooperazione allo sviluppo) Progetto "EBLA" -</i>	Bando competitivo	–	196,84
<i>Programma ELISA (Dipartimento Affari Regionali) Progetto INFOCITY -</i>	Bando competitivo	–	205,00
<i>Progetti esemplari nelle Regioni del SUD - Progetto "JOEL" (JOB, EXCELLENCE e LINK)</i>	Bando competitivo	–	5,71
TOTALE		98.724,74	188.274,31
<i>% sul totale generale delle entrate/spese di bilancio</i>		9%	21,7%
<i>% su totale delle spese in conto capitale</i>		24%	84%
<i>% sulle spese in conto capitale per sviluppo locale***</i>		195%	821%

* Le risorse per la programmazione 2007-2013 sono riferite al periodo 2007-2012

** Sebbene i Patti territoriali continuino a funzionare ancora oggi, le risorse ad essi assegnate sono interamente riportate nel periodo di programmazione 2000-2006.

*** 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 Lecce e Ministero dell'Interno

5.4 RELAZIONI TRA PROVINCIA E ATTORI LOCALI

La Regione

I rapporti tra Regione Puglia e Province non sono stati uniformi né nel tempo né per le diverse materie di competenza.

In agricoltura, ad esempio, il dettato della Legge regionale n. 16 del 2000 non è stato reso attuativo e non sono mai state trasferite alle Province le pur numerose funzioni amministrative in essa previste, molte delle quali trasferite ai centri di assistenza delle associazioni di categoria. Eppure, nonostante le resistenze a delegare da parte del livello regionale, la Provincia è riuscita ad assumere un ruolo di rilievo sul territorio attraverso la gestione del Patto territoriale agricolo e a ritagliarsi spazi di intervento con specifici tavoli agricoli. Ma, senza delega, si tratta necessariamente di gestione amministrativa di procedure di erogazione di contributi sul territorio nel primo caso e di interventi dettati da emergenze nel secondo caso.

Nel caso degli strumenti di pianificazione territoriale della programmazione 2000-2006 (i Progetti integrati territoriali e i Progetti integrati settoriali), invece, la Regione ha optato per l'aggregazione dei Comuni secondo logiche di interdipendenza economica, piuttosto che amministrative, e per la costituzione di appositi nuovi enti intermedi per la gestione e il coordinamento. Eppure la Provincia di Lecce disponeva di strutture e funzioni adeguate e aveva già elaborato in precedenza, consultando tutti i Comuni di riferimento e portando a sintesi le loro esigenze e richieste, un Complemento di programmazione provinciale contenente proposte per singola misura del POR, di cui, nonostante le aspettative in tal senso degli attori locali, la Regione non tenne conto nelle attività successive. Una situazione simile si ripropose poi nel periodo 2007-2013, quando si intese convertire l'esperienza dei PIT e dei PIS nella aggregazione del territorio pugliese in Aree Vaste (in seguito aremate), da cui le Province furono del tutto escluse.

La funzione di raccordo svolta dalla Provincia è stata ignorata e sottostimata e la costituzione di organismi nuovi ha comportato alti costi e lunghi ritardi nella strutturazione, nonché l'assegnazione frettolosa delle risorse e la scarsa attenzione alla qualità e alla utilità dei relativi progetti.

Diverso è stato, invece, per le singole iniziative di sviluppo locale e di cooperazione, per le quali i rapporti con gli uffici della Regione sono diretti, frequenti ed efficaci. In tali ambiti, però, il problema sembra risiedere più che altro sia sulle prospettive a lungo termine (a maggior ragione oggi, data l'incertezza istituzionale) sia sulle decisioni politiche relative al grado di decentramento della spesa a livello territoriale. Forse una maggiore concentrazione degli investimenti e degli interventi a livello provinciale avrebbe potuto favorire un maggiore governo dello sviluppo del territorio piuttosto che richiedere l'onere di ricucire singole azioni tra loro.

Gli attori locali

Gli attori locali hanno sempre riconosciuto alla Provincia di Lecce un ruolo di coordinamento sovracomunale e fin dal 1993 ha operato presso l'amministrazione l'*Unità Operativa per lo Sviluppo* (UOS), composta da tutti i principali portatori di interessi istituzionali, economici e sociali (CCIAA, Università, Consorzio per lo sviluppo industriale e dei servizi reali alle imprese -

SISRI), i cui lavori sono presieduti e coordinati dalla Provincia che vi ha esercitato i poteri di indirizzo e programmazione conferiti dalla L. 142/90.

Il ruolo di coordinamento si è esplicato anche mediante collaborazioni attivate con le altre Province pugliesi attraverso la partecipazione a tavoli tematici inizialmente convocati per affrontare il problema della crisi occupazionale dell'indotto Fiat a Lecce e, in seguito, travalicando le emergenze, trasformandoli in tavoli territoriali, luogo di sintesi e contenitore di diversi interventi per lo sviluppo locale.

Inoltre, la Provincia di Lecce è particolarmente attiva nel mettere a sistema le opportunità di finanziamento, di relazionarsi con gli attori locali ed esterni e di reperire risorse da far confluire nell'area, ma di fatto tale ruolo di mediazione e di coordinamento non è ufficialmente riconosciuto e ciò a volte rende difficile evitare che non ci siano sovrapposizioni e richiede un notevole sforzo di riunire il tutto in un disegno unitario di sviluppo.

Nel caso della pianificazione territoriale, il ruolo di coordinamento è invece formalizzato e la Provincia è riuscita ad aumentare nel tempo la capacità di supportare il territorio e di prestare attenzione alle specificità, ai problemi e ai tematismi delle diverse realtà. Ha agito così come co-pianificatore territoriale e nel PTCP ha operato scelte in tema di destinazione dei suoli e di paesaggio, condivise a monte con i Comuni, che sono state traslate senza conflitti nei piani urbanistici comunali. E osservazioni simili valgono anche in relazione al Piano di attuazione provinciale per l'ambiente, che è stato adottato nel 2004 conformandosi al Piano regionale sulla base di esigenze territoriali concernenti i rifiuti, i controlli su scarichi ed emissioni in suolo, aria e acque, la sicurezza stradale.

La Provincia ha svolto un rilevante coordinamento anche nel caso dei parchi regionali, dell'area marina protetta e diversi siti di importanza comunitaria situati nel suo territorio. Tra il 2002 e il 2008, la Provincia ha partecipato attivamente ai campi tecnici per la loro nascita, ha coordinato e finanziato, in conformità al Programma regionale tutela ambientale, progetti di promozione, di tabellazione e di fruizione dei parchi, nonché attività antincendio e di prevenzione. Sul finire del 2010, poi, la Regione Puglia, di concerto con Federparchi, ha individuato i sei parchi regionali situati nel Salento come candidati per la certificazione della Carta europea del turismo sostenibile (CETS), sotto il coordinamento della Provincia di Lecce. Tali attività hanno portato alla costituzione del "Sistema dei parchi del Salento" e all'ottenimento della prestigiosa certificazione da parte della Europarc Federation.

A tal riguardo, la Provincia ha però non solo favorito la messa a sistema delle diverse identità dei parchi coinvolti nel percorso di certificazione, ma ha anche dato forza alle altre aree protette e ai siti di interesse comunitario ed ha elaborato, con il supporto dell'Università del Salento, un complesso piano di gestione (corredato da una quindicina di regolamenti allegati) anche per i siti esterni ai parchi. E nel 2012 ha anche candidato, in qualità di capofila, una proposta progettuale su Interreg IV Grecia-Italia finalizzata a finanziare la mobilità sostenibile nei parchi e nelle aree protette salentine e greche (Progetto EPA – Environmental Parks). Difficilmente tutto ciò si sarebbe realizzato senza lo stimolo, il supporto e il coordinamento dell'ente provinciale.

Sfide ugualmente impegnative sono state colte e sostenute dalla Provincia di Lecce in tema di valorizzazione e promozione delle produzioni alimentari, del turismo e dell'artigianato: è divenuta partner del Distretto agroalimentare di qualità Jonico-Salentina ed ha attivato positive

sinergie tra imprese, enti di formazione e enti di ricerca, ha stipulato protocolli di intesa e svolto iniziative congiunte con la Camera di commercio finalizzate ad animare reti di imprese, ha collaborato con Confartigianato per organizzare e promuovere l'annuale Fiera nazionale dell'artigianato artistico ed alimentare (CibArti Expo) che si svolge a Lecce, ha assidui e proficui contatti con Coldiretti, Confagricoltura e Confederazione italiana agricoltori (CIA) ma, per limiti dovuti alle sue funzioni, solo su specifiche esigenze (come è avvenuto per la crisi di sovrapproduzione delle angurie o per il tema dello sfruttamento degli immigrati nella raccolta delle angurie e dei pomodori o per diversi problemi fitosanitari).

La Provincia, quindi, è sentita da tutti come ente vicino ed attento al territorio. È sempre stata disponibile ad istituire e convocare tavoli di ascolto e confronto, ma disponendo di scarsi strumenti istituzionali ha potuto intervenire su esigenze ed emergenze specifiche, senza poter rendere stabile il suo supporto. Eppure, nonostante tutto, è riuscita a fornire un sostegno costante e ad incidere sulla realtà locale senza creare dicotomie tra i diversi livelli di rappresentanza istituzionale ma, anzi, contribuendo a favorirne i collegamenti, come è avvenuto, ad esempio, per le aree protette (di cui abbiamo già trattato) e per il turismo (esemplificativo è il caso della "Notte della Taranta", iniziativa nata nel Comune di Melpignano, supportata anche dalla Provincia che ne ha intuito la potenza mediatica e che è ora divenuto evento di fama mondiale).

Per quanto riguarda i sei GAL localizzati nel Salento, invece, la Provincia non è riuscita ad instaurare rapporti proficui perché hanno legame diretto con la Regione, né i singoli GAL riescono ad interagire tra loro. Diverso è stato in materia di pesca, dove è stato proprio grazie al forte supporto iniziale fornito dalla Provincia che sono nati i due Gruppi di azione costiera Jonico Salentino e Adriatico Salentino.

I partenariati di progetto

Di grande interesse è la notevole capacità della Provincia di Lecce di mettersi in relazione con soggetti esterni ben oltre la costituzione di specifici partenariati di progetto, di cui tra l'altro abbiamo già discusso in precedenza. È riuscita, infatti, ad intessere reti che vanno dalle Province pugliesi limitrofe, alle altre Province litoranee, fin alle amministrazioni di tanti altri paesi più o meno vicini.

Citiamo, in primis, l'Associazione delle Province adriatiche e ioniche (Associazione Arco Adriatico Ionico - ARCADIO) che, nata nel 2003 con protocollo di intesa sotto l'impulso iniziale delle Province di Lecce e di Teramo, conta 13 Province da Pesaro-Urbino fino a Lecce⁷³. La loro esperienza comune di partner di un progetto europeo ha innescato la collaborazione e la partecipazione ad altri partenariati, dapprima con le Province adriatiche di Abruzzo, Emilia Romagna, Marche e poi anche con la Provincia di Torino e con il Business Innovation Centre (BIC) del Lazio, con cui è stato sottoscritto un protocollo d'intesa sulle reti di imprese.

Il costituirsi come associazione è stato frutto di una precisa scelta politica volta a creare una rete tra le Province adriatiche che potesse definire e programmare attività comuni su elementi unificanti e utilizzare al meglio i finanziamenti europei e nazionali candidando progetti sia in

⁷³Ne fanno parte Pesaro-Urbino, Ancona, Macerata, Ascoli Piceno, Teramo, Pescara, Chieti, Campobasso, Foggia, Bari, Brindisi, Lecce, Taranto.

materia di sviluppo rurale (in particolare sui prodotti comuni come vino e olio), sia sui programmi europei di cooperazione transfrontaliera e di preadesione sia sui programmi nazionali per le infrastrutture (rete ferroviaria e rete stradale, come la SS 16 che va da Otranto ad Udine) e il turismo.

Sebbene vicissitudini varie, tra cui i commissariamenti di alcune delle Province coinvolte, hanno rallentato e tolto forza alla collaborazione e alle idee positive maturare in queste reti, l'esperienza di ARCADIO ha lasciato frutti anche a livello regionale conducendo, nel 2005, alla stipula di un accordo e alla istituzione di un Gruppo tecnico operativo tra le Province di Bari, Brindisi e Lecce per cooperare "nell'ambito di programmi regionali e nazionali, iniziative comunitarie e altri strumenti riconducibili alle politiche di cooperazione interregionale e transnazionale che riguardino competenze e ruoli delle Province".

Ha finalità di programmazione comune e di sprone ad un riconoscimento specifico nelle politiche europee anche la *Rete degli Stretti europei* a cui la Provincia di Lecce ha aderito nel 2010 e a cui partecipano le amministrazioni locali che affacciano sullo Stretto di Dover, sullo Stretto di Messina, sul Kvarken, sullo Stretto di Sicilia, sul Golfo di Finlandia, sullo Stretto di Otranto, sul Fehmarn Belt (Germania) e sullo Stretto di Bonifacio e, nell'ambito del quale, è stato finanziato sul Programma Interreg IV il Progetto "NOSTRA" (Network of STRAits).

Infine, richiamiamo anche sia la partecipazione della Provincia di Lecce all'Associazione per la cooperazione transregionale locale ed europea "TECLA", che fornisce dal 1993 servizi di informazione, animazione e assistenza tecnica sulle opportunità di finanziamento europeo e di cui sono soci Province e Comuni italiani (in passato anche Regioni), sia la sua adesione alla Camera di Commercio Italo Orientale al fine di poter far fruire alle PMI locali di consulenza professionale in tema di internazionalizzazione verso i paesi dei Balcani e dell'Estremo Oriente.

5.5 L'INTERVENTO DELLA PROVINCIA NEL SISTEMA PRODUTTIVO MANIFATTURIERO E AGRICOLO E NEL TURISMO

Al fine di comprendere quali sono i problemi specifici e gli effetti dell'intervento dell'amministrazione provinciale quale promotrice dello sviluppo del territorio di riferimento, è stata presa in esame l'esperienza della programmazione negoziata, di cui si è data qualche anticipazione nelle pagine precedenti e che ha visto l'area della Provincia di Lecce oggetto di due Patti territoriali, uno manifatturiero e l'altro agricolo.

Rispetto a tutti gli altri interventi promossi sul territorio di cui si è già discusso, i Patti territoriali hanno avuto una durata e una consistenza finanziaria superiore e hanno generato effetti organizzativi ed economici molto rilevanti: per gestire e controllare i Patti territoriali la Provincia si è dotata di una struttura interna (l'Ufficio Patti territoriali) ancora oggi in funzione, sono state attivate 252 iniziative attirando sul territorio provinciale un finanziamento pubblico complessivo di oltre 97 milioni di euro e investimenti totali per quasi 160 milioni di euro (per una media di oltre 10 milioni di euro l'anno).

Poco meno di metà delle risorse di cui sopra (47,5 Meuro) afferiscono al *Patto manifatturiero* di prima generazione (approvato, cioè, dal CNEL, come da procedura allora in vigore). Si tratta di un patto c.d. *generalista*, centrato sul settore tessile-abbigliamento-calzaturiero (TAC). Il

partenariato del Patto raccoglie 46 Comuni e una articolata compagine pubblico-privata che comprende tutti i principali stakeholder locali⁷⁴ ed è coordinato dalla Provincia di Lecce (Soggetto responsabile).

Attraverso il Patto è stata data vita ad un disegno strategico di sviluppo di sei sistemi produttivi locali (Casarano-Gallipoli, Tricase, Nardò, Maglie-Poggiardo, Galatina, Lecce) che nasce dalle esigenze rilevate dalla Provincia all'interno della Unità Operativa per lo Sviluppo (UOS) di cui si è accennato in precedenza. Allora non si trattava di affrontare una crisi del TAC, quanto di rendere autonome dalle imprese leader (come la Filanto, l'Adelchi, ecc.) la miriade di microaziende familiari locali che lavoravano in conto terzi, aiutandole a crescere di dimensioni e acquisire una propria visibilità sul mercato.

Il Patto prevedeva per le imprese private l'acquisto di capannoni o di terreni nelle zone industriali individuate dal Piano per insediamenti produttivi (con rilascio in tempi brevi delle autorizzazioni nelle zone PIP), di attrezzature, macchinari e arredi, nonché attività di consulenza tecnico scientifica per favorire innovazioni di processo e prodotto con certificazioni di qualità. In un secondo momento (2002), si decise di includere anche interventi infrastrutturali strategici che potessero favorire gli insediamenti produttivi che si andavano a creare e i collegamenti sia con le grandi reti viarie principali sia tra le zone in cui si addensavano maggiormente le imprese finanziate dal Patto (Casarano e Tricase).

Sono state così ammesse a finanziamento 108 iniziative progettuali private (scelte con manifestazione di interesse, 87 iniziali e altre 21 a seguito della rimodulazione del 2003) e 4 interventi infrastrutturali ad essi collegati presentati da amministrazioni pubbliche⁷⁵ e, includendo la rimodulazione, sono stati concessi finanziamenti pubblici per 47,7 milioni di euro, investimenti complessivi programmati per 83,7 milioni di euro e nuova occupazione per oltre 1.500 unità.

Inizialmente il coordinamento non era strutturato e la Provincia di Lecce, in quanto fulcro della UOS e promotrice del Patto, si è prodigata per far consorzicare e far cooperare le imprese tra loro ed ha compiuto un grande sforzo soprattutto nella gestione procedurale della fase iniziale della prima metà degli anni '90. In un primo momento, infatti, in assenza di una specifica normativa di riferimento, il Ministero del Bilancio suggeriva di rifarsi alle procedure previste per la Legge

⁷⁴Partecipano al Patto i Comuni di Acquarica del Capo, Alessano, Arnesano, Campi Salentina, Casarano, Castrignano de' Greci, Cavallino, Collepasso, Copertino, Corigliano d'Otranto, Corsano, Corsi, Gagliano del Capo, Galatina, Galatone, Lecce, Leverano, Maglie, Martino, Melendugno, Melissano, Melpignano, Miggiano, Nardò, Parabita, Poggiardo, Porto Cesareo, Presicce, Racale, Ruffano, San Cassiano, San Cesario di Lecce, Scorrano, Seclì, Sogliano Cavour, Specchia, Surano, Surbo, Taurisano, Taviano, Tiggiano, Tricase, Tuglie, Ugento, Zollino, Assindustria, CNA, API, USPAS, Confartigianato, Lega delle Cooperative, CGIL, CISL, UIL, UGL, CISAL, CCIAA di Lecce, SISRI della Provincia di Lecce, Università degli Studi di Lecce, Agenzia per l'Impiego della Puglia, Imprese beneficiarie.

⁷⁵Si tratta dei lavori per la Strada Provinciale 68 Casarano-Taviano e la Tangenziale Ovest di Maglie attuati dalla Provincia di Lecce, degli interventi per la viabilità, la fognatura e l'acquedotto dell'agglomerato industriale di Tricase-Specchia-Miggiano attuati dal Consorzio per lo sviluppo industriale e dei servizi reali alle imprese - SISRI, il completamento dell' Area Industriale e di Sviluppo Produttivo - Area PIP - di Casarano attuato dal Comune di Casarano.

488/92⁷⁶ ma non essendo del tutto assimilabili occorre una continua richiesta di chiarimenti da parte della Provincia. La prima disciplina organica venne solo con il Decreto ministeriale n. 320/2000, e con essa l'ufficializzazione della figura del Soggetto responsabile, affidato dal Tavolo di partenariato alla Provincia dietro conferimento di un contributo globale (1% della finanza di Patto) che non è stato sufficiente però a coprire fino in fondo le attività di coordinamento e di assistenza tecnica prestate, che sono comunque assicurate anche con mezzi e personale interno della Provincia (strutturati nell'Ufficio speciale "Patti territoriali").

Essendo un Patto di prima generazione, alla Provincia spettavano solo attività di promozione e animazione dello strumento e di raccolta, vaglio e trasmissione delle domande al Ministero, il quale si occupava dell'istruttoria e della valutazione di merito sulla base di criteri definiti dal partenariato locale in coerenza con le norme previste dal Ministero e indicati nel bando emanato dal Ministero stesso. Espletata la procedura di selezione, il Ministero firmava decreto di concessione del contributo e demandava al Soggetto responsabile locale tutte le attività di controllo e monitoraggio della realizzazione dell'investimento: da questo momento in poi, quindi, l'interlocutore era solo tra azienda interessata e Provincia, che riceveva le richieste di anticipazione, procedeva alla loro verifica e inviava il tutto al Ministero che autorizzava al pagamento attraverso la Cassa Depositi e Prestiti. La Provincia monitorava (e monitora ancora) semestralmente l'andamento delle iniziative previste dal Patto e l'aspetto occupazionale tramite un questionario sottoposto alle aziende.

Il Patto avrebbe dovuto avere una durata massima di 4 anni più 2 per la rendicontazione, ma con le economie realizzate e le proroghe ottenute è ancora attivo e continua a necessitare attività di coordinamento e monitoraggio. Nel 2003 i Patti sono stati regionalizzati, ma in Puglia sono rimasti in capo al Ministero che di fatto ha delegato dal 2009 il proprio Ufficio di Bari a seguirne le procedure.

La Provincia ritiene che sarebbe stato utile se con il Patto si fossero potuti finanziare, oltre a imprese e infrastrutture, anche la ricerca, la formazione e i servizi immateriali, per i quali si è dovuti ricorrere ad altre risorse, tra cui risorse proprie. Ma rileva anche che grazie agli effetti del Patto nel Salento è stato possibile attenuare gli effetti della crisi del TAC che negli anni 2000 ha colpito duramente altre zone del territorio pugliese.

In merito ai risultati del Patto manifatturiero, ha influito negativamente non tanto la crisi economica, quanto la lentezza della burocrazia ministeriale che ha inciso in modo pesante sui provvedimenti definitivi di liquidazione e, quindi, sul completamento degli investimenti privati ed ha in parte causato rinunce e fenomeni di spiazzamento da parte di altri strumenti più snelli, come la Legge 488/92 di cui si è già detto.

La lunga esperienza maturata dalla Provincia e dal partenariato del Patto avrebbe forse meritato di essere valorizzata ed utilizzata dalla Regione come ente gestore anche di altre iniziative di sviluppo locale. Ma così non è stato, preferendo creare di continuo strutture e strumenti *ex novo*, come abbiamo già visto per i PIT e per le Aree Vaste.

⁷⁶La Legge 488/92 è lo strumento attraverso cui il Ministero delle Attività Produttive erogava contributi a fondo perduto per finanziare programmi di investimento delle imprese che ne facevano richiesta dietro presentazione di domanda a seguito di apposito bando.

Il Patto territoriale per l'agricoltura e il turismo rurale è nato, invece, nel 2001 (è un patto c.d. *di seconda generazione*). Il partenariato locale⁷⁷, coordinato dalla Provincia di Lecce, raccoglie le manifestazioni d'interesse, sottoscrive un protocollo di intesa tra tutti i soggetti coinvolti e stabilisce di destinare le risorse interamente per gli investimenti aziendali, lasciando fuori le infrastrutture. La procedura è diversa rispetto al Patto manifatturiero: è la Provincia, di concerto con il partenariato, che prepara il bando, individua la ripartizione delle risorse (58% per il miglioramento produzione e trasformazione, 40% per gli investimenti di cooperative e associazioni, 2% per servizi complementari), raccoglie le progettualità e presenta il tutto al Ministero, il quale delega l'istruttoria delle domande a due istituti bancari. Così parte il Patto agricolo, composto di 144 iniziative per un contributo pubblico pari a 50 milioni di euro e investimenti totali per quasi 76 milioni di euro, con l'occupazione di quasi 1.200 addetti.

Nel caso del Patto agricolo non si sono riscontrati problemi legati all'assenza di normativa di riferimento (dopo una prima fase di incertezza, si decise di utilizzare la normativa degli aiuti POR FEASR per le aziende agricole) ma difficoltà procedurali dovute ai criteri di compatibilità con la normativa regionale di settore e alla gestione da parte del Ministero del Tesoro e del Bilancio e del Ministero delle Attività produttive di problematiche lontane dal proprio campo di azione usuale. Inoltre, sebbene l'interlocuzione con gli ispettorati regionali locali fosse positiva, si scontavano i ritardi del concomitante trasferimento delle competenze in agricoltura (e di risorse umane, documenti, interlocutori, etc.) alla Regione. E ritardi ci sono stati anche con le banche a cui era stata delegata l'istruttoria.

Anche il Patto agricolo è continuato sino ad oggi utilizzando la rimodulazione delle economie generatesi anche per lo spiazzamento da parte di interventi simili del FEOGA regionale che dava risposte in tempi minori.

Con il Patto si è tentato di creare le basi per un distretto agroalimentare, dando una premialità alle aziende che dimostravano di essere complementari con altre e che proponevano investimenti integrati verticalmente o orizzontalmente rispetto alle filiere olicola e vinicola. Gli investimenti hanno riguardato però per la maggior parte l'acquisto di macchinari e nel settore olicola non si è riusciti a ridurre la frammentazione, creando di contro un sovradimensionamento della capacità di imbottigliamento rispetto alla capacità di produzione.

Nel 2008 la Provincia ha tentato di ovviare a ciò e di ridurre la ritrosia delle piccole imprese olicole locali con un bando del Patto di 100 milioni di euro con cui si sarebbero finanziate la fusione di cooperative e la creazione di consorzi di secondo livello. Ma il bando è andato deserto per ben due volte ed ha generato economie che al 2012 non erano ancora state riprogrammate.

Forse il trasferimento delle deleghe in agricoltura da parte della Regione avrebbe consentito alla Provincia di avere un ruolo più incisivo.

⁷⁷I soggetti partecipanti al Patto territoriale agricolo sono: Regione Puglia, Università degli Studi di Lecce, ANCI Regionale, CCAA di Lecce, Consorzio SISRI di Lecce, ASSINDUSTRIA di Lecce, API di Lecce, Confartigianato di Lecce, Coldiretti, Unione Provinciale Agricoltori, Confederazione Italiana Agricoltori, Lega Cooperativa, Confcooperative, Consorzio Bonifica Arneo e i GAL S. Maria di Leuca, Valle della Cupa, Terra d'Arneo e Isola Salento (GAL Martano).

ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il Salento è composto da 96 Comuni caratterizzati da un territorio altamente antropizzato che sembra necessitare di un soggetto intermedio come la Provincia per pianificare, stimolare, armonizzare e coordinare attori ed istanze locali.

Il momento di difficoltà finanziaria che tutto il paese sta vivendo ha portato a snellire la struttura dell'amministrazione provinciale e ad apportare tagli al personale e alle posizioni di vertice, con una conseguente redistribuzione di incarichi che segue la logica della maggiore aderenza possibile alle competenze proprie della Provincia.

Ciò ha però penalizzato lo sviluppo locale: sparendo dalle funzioni esclusive della Provincia, il Settore ad esso dedicato è stato cancellato ed è rimasto come Servizio del Settore Ambiente, Sviluppo del territorio e Programmazione strategica (tematiche che, in realtà, più che comprendere lo sviluppo locale ne sono comprese).

Eppure è nelle attività inerenti lo sviluppo locale che la Provincia ha maturato importanti esperienze di concertazione con il territorio e con soggetti esterni ad esso, ha ideato e portato avanti numerosi progetti e programmi con partenariati territoriali e attirato ingenti risorse extra bilancio.

Alla Provincia di Lecce non sempre è stato concesso di avere un ruolo di coordinamento istituzionalizzato. Ha, però, sempre saputo guadagnarsi il consenso e l'autorità per ritagliarselo di propria iniziativa (come nel caso dell'agricoltura o della valutazione dell'impatto ambientale dei siti di importanza comunitaria), ponendosi come fulcro di intese, contatti, progettualità e come polo attrattore di articolati partenariati e gestore di risorse finanziarie aggiuntive. Ha saputo calarsi sul territorio senza prevaricare e ancora oggi, nonostante le scarse disponibilità economiche, continua a svolgere i suoi compiti.

La limitatezza dei poteri e delle competenze non ha consentito sempre di esaudire le aspettative della realtà locale, ma, sebbene usata spesso come mero "passacarte", la Provincia di Lecce ha cercato sempre di essere vicina al territorio, di coglierne caratteristiche e necessità e di dare in qualche modo risposte. Cosa che non necessariamente un ente più lontano saprebbe fare allo stesso modo e con la stessa rapidità di comprensione.

Il punto debole è indubbiamente la pesantezza della burocrazia, ma gestire programmazione, pianificazione e controllo spesa è un lavoro complesso. La Provincia ha provato a dare a tutto ciò una visione di lungo respiro, ha ampliato contatti e partenariati, ha trovato risorse e soluzioni, ha cercato spazi concreti dove intervenire e promuovere le istanze collettive.

Il Salento ha fatto grandi passi in avanti anche grazie alla spinta dinamica che la Provincia ha dato inserendo i diversi interventi (Patti territoriali, marchio d'area "Salento d'Amare", ecc.) in una strategia di sviluppo condivisa, antepoendo a ruoli ed appartenenze gli interessi generali del territorio. E su ciò ci sembra che la Provincia di Lecce sia riuscita ad esprimersi al meglio.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Calamia C., a cura di (2007), “10 anni di Patti territoriali in Provincia di Lecce”, in Salento Economia. Dinamiche e tendenze di breve periodo, Supplemento a *La Provincia di Lecce – Salento d’Amare* periodico della Provincia di Lecce, Anno 2007 – Numero 2, aprile.

Mantino F. e Forcina B. (2014), La governance delle politiche in aree rurali: il nodo delle relazioni tra politiche a livello regionale. I casi della Regione Puglia e della Regione Sardegna, in *La governance come fattore di sviluppo*, Mantino F., a cura di, INEA, Collana Studi e ricerche, aprile.

Provincia di Lecce (2006), *Regolamento per la concessione di contributi ed altri benefici a soggetti pubblici e privati*, approvato con deliberazione consiliare n. 88 del 18 dicembre 2006 e modificato con deliberazioni consiliari n. 78 del 19 dicembre 2007, n. 78 del 18 marzo 2012, n. 65 del 5 agosto 2013

Provincia di Lecce (2007), Salento economia. Dinamiche e tendenze di breve periodo, Supplemento a *La Provincia di Lecce – Salento d’Amare* periodico della Provincia di Lecce, Anno 2007 – Numero 2, aprile.

Provincia di Lecce (2010), *Relazione previsionale e programmatica 2010- 2012*.

Provincia di Lecce (2011), *Relazione previsionale e programmatica 2011-2013*.

Provincia di Lecce (2013), *Relazione previsionale e programmatica 2013-2015*, Versione del 03/01/2013.

Regione Puglia (2008), *Por Puglia FSE 2007/2013: atto di programmazione per l’attuazione degli interventi di competenza regionale e per il conferimento di funzioni alle province pugliesi*, approvato con D.G.R. n. 1575 del 4/9/2008, successivamente modificato dalle D.G.R. n. 193 del 10 febbraio 2011, n. 623 del 29 marzo 2012, n. 1311 del 29 giugno 2012.

TECLA, CeSPI (2007), *La cooperazione decentrata e le province*, febbraio.

Unità tecnica per l’Internazionalizzazione del Ministero degli Affari Esteri (2003), *Attività per l’identificazione delle potenzialità di internazionalizzazione economico-culturali nelle regioni ob. 1.Rapporto Puglia (Azione 1)*, luglio.

6. PROVINCIA DI PARMA

6.1 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 6.1 – 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 supergìù 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 6.1 – Caratteristiche territoriali e socio-economiche

	Provincia di Parma	Regione Emilia Romagna	Italia
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 regionali⁷⁸.

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.

⁷⁸ Cfr. Istat-Regione Emilia Romagna (2013).

Tabella 6.2 – 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 6.3 – 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)
Provincia di Parma	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
	Δ 2008/2000	-28%		38%		31%		31%
	Δ 2011/2000	-34%		41%		36%		35%
	Δ 2011/2008	-8%		2%		4%		3%
Regione Emilia Romagna	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
	Δ 2008/2000	-12%		32%		36%		33%
	Δ 2011/2000	-12%		27%		40%		34%
	Δ 2011/2008	-1%		-4%		3%		1%
Italia	2000	30 036	2,80%	297 109	27,74%	743 745	69,45%	1 070 891
	2008	28 851	2,04%	378 722	26,72%	1 009 927	71,25%	1 417 500
	2011	28 150	1,99%	351 495	24,84%	1 035 563	73,17%	1 415 207
	Δ 2008/2000	-4%		27%		36%		32%
	Δ 2011/2000	-6%		18%		39%		32%
	Δ 2011/2008	-2%		-7%		3%		-0,2%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat.

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 6.4a – 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 6.4b – 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 6.5 – Apertura dei mercati (Meuro, %)

	Provincia di Parma			Regione Emilia Romagna			Italia		
	2010	2011	Δ	2010	2011	Δ	2010	2011	Δ
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 6.6 – 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

6.2 LE FUNZIONI

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 finanziarie⁷⁹. 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, 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

⁷⁹ La Regione ha una specifica legge in questa materia, la L.r. 30/1996 "Norme in materia di programmi speciali d'area".

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 suolo⁸⁰ (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 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

⁸⁰ 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.

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 6.7–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 Spa⁸¹ (30,68%), mentre molto minori sono quelle detenute in altre società pur essenziali per il territorio, come la Sogear 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).

⁸¹ 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^a edizione, nel 2012 sono stati presenti 12 mila buyers ed operatori commerciali esteri, 2300 aziende espositori 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.

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

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.

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 pubblici⁸² 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

⁸² 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.

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 successo⁸³.

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"⁸⁴: 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 3⁸⁵) 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 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 imprese⁸⁶) 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

⁸³ 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.

⁸⁴ 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.

⁸⁵ 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).

⁸⁶ 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.

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.

Il FESR non è, però, un canale di finanziamento principale⁸⁷ 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

⁸⁷Per 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.

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 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 misure⁸⁸ 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,

⁸⁸ 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.

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 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.

Sembrirebbe, 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.

6.3 LE RISORSE

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.

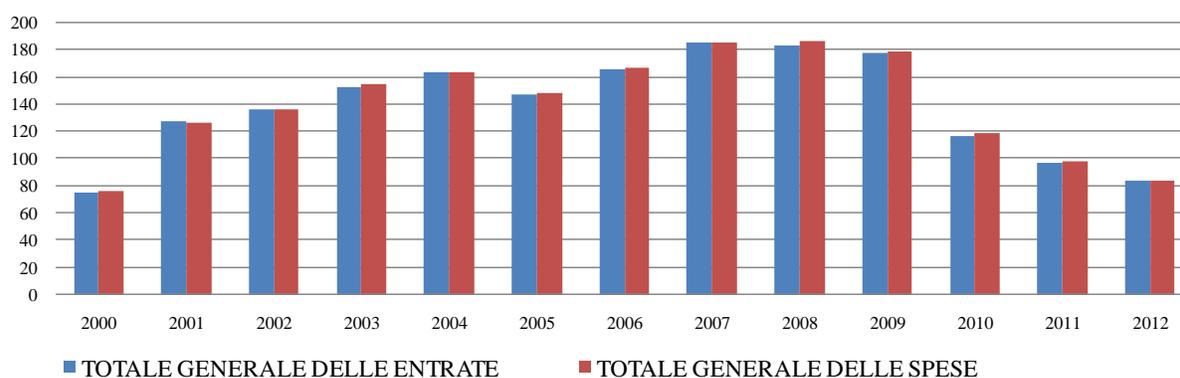
Tali risorse transitano attraverso il bilancio provinciale con due modalità: annuale e una tantum. Mentre le spese di carattere continuativo vengono coperte con risorse c.d. "a regime", ossia con trasferimenti e contributi che si ripetono di anno in anno, le spese riconducibili a specifici

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



Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

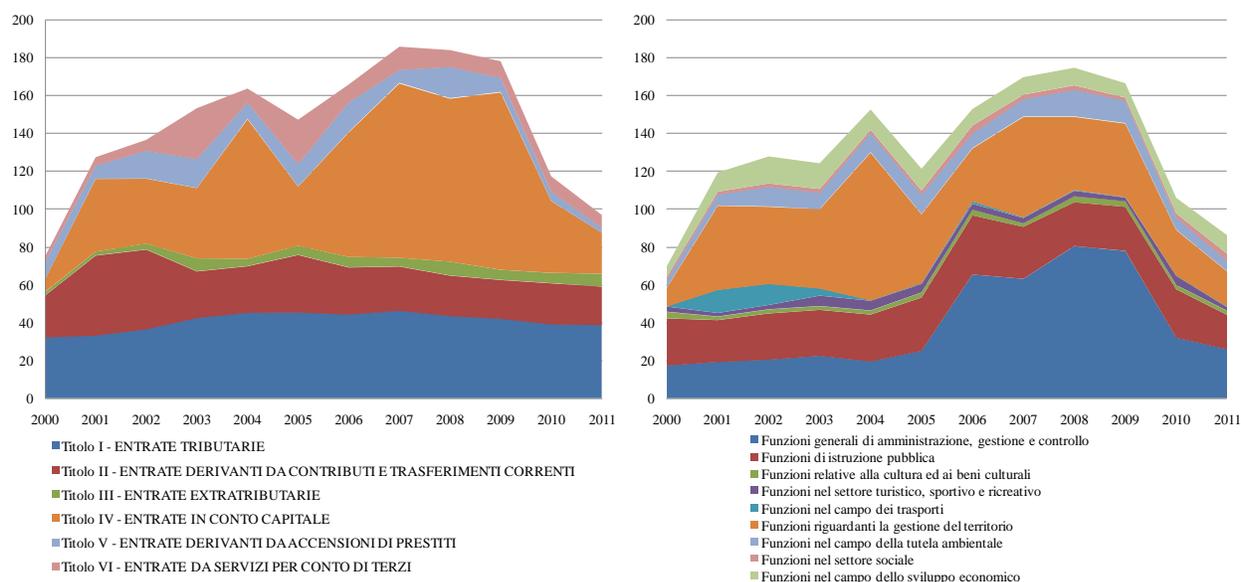
Per le uscite, invece, i maggiori volumi sono riferiti, tra il 2001 e il 2004, alle spese in conto capitale per la gestione del territorio (da 3,9Meuro del 2000 ai 30Meuro del 2001-2003 ai 67Meuro del 2004) e, per il periodo 2007-2009, alle spese in conto capitale sia per funzioni di amministrazione, 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 6.3 – Entrate (impegni) per titolo (sin) e spese correnti e in conto capitale (accertamenti) per tipologia di funzione (dx) (Meuro)

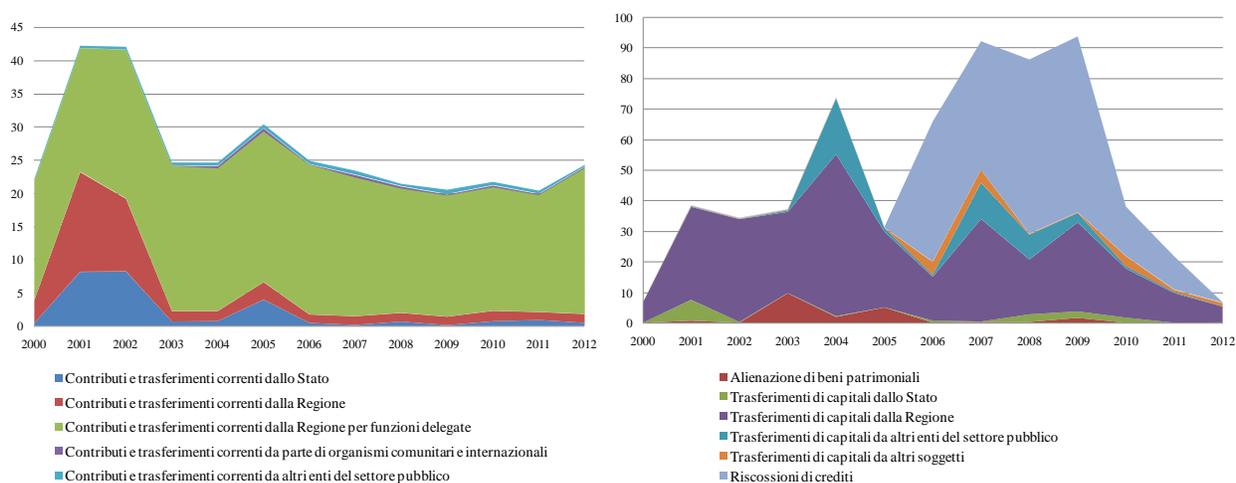


Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

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

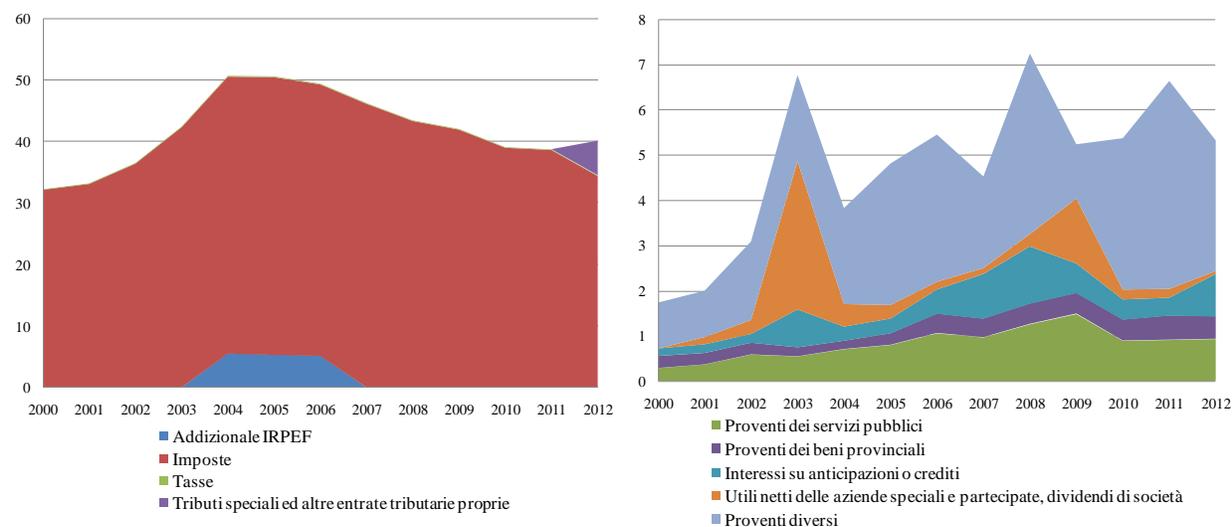


Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

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 6.5 – 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 6.8 – 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.

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 6.9 – 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:		-	-
TOTALE		192.955,11	177.478,40
% 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 attivate⁸⁹. 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

⁸⁹ 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.

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 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 Cadres 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 cofinanziataria⁹⁰ 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.

6.4 RELAZIONI TRA PROVINCIA E ATTORI LOCALI

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

⁹⁰Il progetto è stato cofinanziato al 50% dalla Commissione europea e la spesa del progetto è un totale di 1,15Meuro.

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 quattro⁹¹. 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 ottimali⁹² 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 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.

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.

⁹¹L'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".

⁹²In 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).

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 infrastrutture⁹³ in cui insediare imprese artigiane, industriali

⁹³In 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.

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.

6.5 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 assemblea⁹⁴.

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 sette⁹⁵ e hanno un mandato specifico

⁹⁴ 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).

⁹⁵ 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

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 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

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.

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 mutate⁹⁶. 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 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.

⁹⁶ 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.

Ma se rispetto alla qualità e alla quantità ci sono sempre margini di miglioramento⁹⁷, 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.

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

⁹⁷ 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.

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.

APPENDICE

Questionario di rilevazione delle informazioni

Il questionario utilizzato per la rilevazione delle informazioni nel corso dei focus group condotti presso le province oggetto di analisi è articolato in due parti:

- a) Parti I-II – Questionario generale per la Provincia, contenente una traccia delle domande e delle informazioni che saranno raccolte dal team INEA-OCSE durante la visita di studio presso le Province. Queste domande e informazioni saranno oggetto di rilevazione nel corso dei focus group condotti con i diversi attori della provincia (pubblici e privati);
- b) Parte III – Questionario specifico per l'approfondimento su un settore di intervento della provincia e sul ruolo della provincia nell'evoluzione e nei cambiamenti recenti del settore interessato.

PARTE I: FUNZIONI E PROGRAMMI

1.1 Le funzioni della provincia

Nel corso dell'ultimo decennio le funzioni attribuite alla provincia hanno registrato delle modifiche nella legislazione nazionale.

- Qual è stato il momento di maggior cambiamento istituzionale per le funzioni della Provincia?
- Quali nuove funzioni si sono aggiunte dopo tale cambiamento?
- Tale cambiamento ha significato un maggior grado di autonomia per la Provincia?
- Quale impatto tale cambiamento ha avuto sulle entrate finanziarie della Provincia?

Le funzioni delle province differiscono notevolmente da regione, in funzione del processo di delega che la regione ha seguito nel corso del tempo.

- Quali specifiche funzioni sono state delegate dalla Regione?
- Nel processo di delega avvenuto negli ultimi dieci anni, vi sono state differenze nelle funzioni delegate nel periodo 2000-2006 e nel periodo 2007-2013, in corrispondenza dei diversi periodi di programmazione comunitaria?
- Sono stati creati tavoli tecnici misti regione-provincia per attuare le deleghe?
- In quale misura la delega operata dalla regione consente alla provincia un grado di autonomia decisionale? (valutazione della provincia, spiegare)

1.2. La struttura amministrativa della provincia

- a) Nell'organigramma della struttura organizzativa della Provincia quali sono gli Assessorati più coinvolti nelle politiche per le aree rurali?
- b) Vi sono carenze nella struttura amministrativa provinciale? Se sì, quali sono le principali carenze della struttura amministrativa provinciale nel campo degli interventi nello sviluppo economico:
 - Scarsità personale;
 - Mancanza di alcuni profili professionali;
 - Carenze di progettazione;
 - Ecc.
- c) La struttura organizzativa dell'ente provincia è impostata per assessorati o per aree più ampie (dipartimenti/ aree tematiche) ?
- d) Come queste carenze vengono affrontate e risolte dall'amministrazione provinciale?
- e) Viene promosso il coordinamento degli interventi per lo sviluppo economico e sociale nella provincia? Se sì, indicare le modalità:
 - Strutture apicali (presidenza, direttori di area, ecc.)
 - Specifico assessorato dipartimento;
 - Comitanti ad hoc;
 - Riunioni periodiche;
 - Riunioni saltuarie;
 - Contatti informali.
- f) Quali specifiche Agenzie/ società partecipate o controllate dalla Provincia hanno competenze nel campo dell'agricoltura, dello sviluppo rurale, promozione dei prodotti agricoli, ecc.? Quando sono state create? Quali attività vengono svolte nello specifico da tali agenzie?

- g) Quali nel campo dello sviluppo economico e sociale?
- h) Qual è il ruolo della provincia nella partecipazione al budget, nell'approvazione del piano annuale e nel controllo delle attività svolte dalle Agenzie? In che misura vengono finanziate dalla Provincia e in che misura si sostengono con proprie entrate?
- i) Quali effetti/risultati hanno prodotto nel tempo le attività promosse dalle Agenzie nei territori rurali?

1.3 Ricognizione dei programmi della Provincia finanziati con fondi UE/nazionali

Si esamina in dettaglio i programmi della Provincia, cercando di ricostruire se la Provincia ha utilizzato i programmi finanziati con fondi UE/nazionali, in aggiunta ai fondi ordinari del proprio bilancio.

L'attenzione va posta su tutti quei programmi che hanno potuto interessare le aree rurali, quindi non solo i programmi per l'agricoltura, ma anche quelli per i servizi sociali, le piccole e medie imprese, il turismo, l'artigianato, la formazione degli operatori, purché tali interventi siano ricaduti in aree rurali.

Il periodo di riferimento per la ricognizione dei programmi utilizzati è il 2000-2010.

Le domande cui occorre rispondere sono le seguenti:

- Quali sono i programmi UE cui la Provincia ha attinto nel corso dei due periodi 2000-2006 e 2007-2013? Si compili la tabella seguente.
- Quali risorse finanziarie pubbliche complessive sono pervenute alla Provincia da tali fonti/programmi comunitari nei due periodi? Si compili la tabella seguente.
- Quali di questi programmi sono stati delegati dalla regione e quali invece derivano da procedure/bandi competitivi cui la Provincia ha aderito con successo? Si compili la tabella seguente

Principali categorie di programmi

Categorie di programmi	Delega regionale o bando competitivo	Risorse finanziarie pubbliche 2000-2006 (migliaia €)	Risorse finanziarie pubbliche 2007-2013 (migliaia €)
Misure dei Piani di sviluppo rurale			
Misure del Programma Operativo FSE			
Misure del Programma Operativo FESR			
Misure del Programma Fondo Pesca			
Patti territoriali generalisti			
Patti territoriali agricoli			
Contratti di programma			
Altri programmi integrati di sviluppo locale (regionali)			
Programmi FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate) /FSC (Fondo per lo sviluppo e la coesione)			
Progetti INTERREG			
Progetti LIFE			
Progetti URBAN			
Altri programmi: specificare			

PARTE II: RELAZIONI TRA PROVINCIA E ATTORI LOCALI

2.1 La Regione

In questo capitolo la ricerca intende approfondire i rapporti tra Regione e Provincia e la loro evoluzione nel tempo, con particolare riferimento alle politiche agricole e di sviluppo rurale. Naturalmente tali rapporti verranno esaminati anche con riferimento a tutti quei programmi che possono avere rilevanza per le zone rurali.

Il ruolo delle province italiane nelle politiche rurali

- a) Nel decennio 2000-2010 in che modo sono cambiati i rapporti con la regione?
- b) Se vi sono stati cambiamenti, a che ragioni sono riconducibili ?:
 - Cambiamenti di strategie politiche da parte della Regione o della Provincia
 - Cambiamenti di maggioranze politiche/clima politico regionale
 - Strategie di bilancio della regione (es. riduzione di trasferimenti finanziari);
 - Cambiamenti nel processo di delega da parte della Regione.
- c) La Regione consulta la Provincia nelle fasi di definizione delle politiche agricole in generale? Se sì, attraverso quali modalità?
- d) La Regione in particolare ha richiesto il parere/contributo della Provincia nella elaborazione del programma di sviluppo rurale, sia nel 1999 sia nel 2006 in occasione dell'avvio delle due fasi di programmazione? Se sì, attraverso quali modalità?
- e) La Regione ha fatto altrettanto per gli altri Fondi Strutturali (programma FESR, programma FSE, ecc.)?
- f) In quale modo la Provincia si attiva presso la Regione per promuovere la propria partecipazione ai programmi comunitari in generale (fornendo informazioni, stimolando e animando la partecipazione, ecc.)?
- g) Al di fuori del processo di delega, vi sono programmi comunitari ai quali la Provincia ha partecipato con il concorso/supporto della Regione (es. INTERREG, URBAN, ecc.)?
- h) In questi casi quale ruolo ha avuto la Regione e quale la Provincia?

2.2 Partenariati di progetto

Nel corso del decennio 2000-2010 la Provincia ha partecipato a partenariati di progetto (es. Patti territoriali, INTERREG, ecc.).

- Quali sono stati? Indicare i più importanti negli ultimi dieci anni
- In quali casi la provincia ha svolto un ruolo guida, promuovendo e coordinando il partenariato? Indicare i partenariati e i progetti.
- In quali casi ha svolto il ruolo di semplice partner? Indicare i partenariati e i progetti.

2.3 Gli attori locali

In questo capitolo si intende approfondire i rapporti tra Provincia e i vari attori locali, pubblici e privati, nonché la loro evoluzione nel tempo, con particolare riferimento alle politiche agricole e di sviluppo rurale. Naturalmente tali rapporti verranno esaminati anche con riferimento a tutti quei programmi che possono avere rilevanza per le zone rurali.

2.3.1. I comuni e le comunità montane

- a) Piano territoriale di coordinamento provinciale:
 - In che modo la Provincia concerta il PTC con i comuni e le CM?
 - Vi sono procedure di consultazione periodica?
 - Vi sono problemi specifici sulla definizione delle aree agricole e sulla loro destinazione?
 - Come vengono risolti eventuali conflitti in merito al disegno del Piano?
- b) Piano di Sviluppo Rurale
 - Nell'ambito del processo di deleghe (se esistente), quale è la divisione dei compiti tra Provincia e altri Enti locali? Si può dire che questa divisione dei compiti è efficace?
 - Vi sono procedure di consultazione periodica?
- c) Vi sono altre attività per l'agricoltura e le aree rurali sulle quali Provincia e enti locali interagiscono? E quali?
- d) Sono stati realizzati progetti in collaborazione tra Provincia e enti locali? E quali (es. nel campo delle infrastrutture)?

2.3.2. Le Camere di Commercio

- a) Su quali azioni di politica rurale la Provincia coinvolge direttamente la Camera di Commercio?:
 - Promozione dei prodotti agricoli;
 - Turismo e artigianato;
 - Formazione degli operatori;
 - Altro (spiegare)
- b) Sono stati realizzati progetti in collaborazione tra Camera di Commercio e Provincia? E quali?

2.3.3. I parchi (nazionali e regionali)

- a) Quali sono i principali Parchi operanti nella Provincia? Con quali di questi la Provincia ha avuto rapporti di collaborazione?
- b) Sono stati realizzati progetti in collaborazione con i Parchi? E quali?
- c) Questi progetti sono stati finanziati con il concorso della Provincia?
- d) Quali problematiche di collaborazione si riscontrano nel tempo con i Parchi?

2.3.4. Le Agenzie di sviluppo locale (GAL, organismi di gestione dei Patti, PIT, Agenzie regionali in agricoltura, ecc.)

- a) In quali partnership di progetto la Provincia è entrata attivamente?
- b) Quale ruolo ha svolto nella definizione dei progetti integrati locali (Leader, Patti, PIT)?
- c) La Provincia è entrata anche nella gestione dei progetti integrati locali (Leader, Patti, PIT) o questo ruolo è stato affidato integralmente all'organismo di gestione dei progetti?
- d) Quali sono le maggiori difficoltà di rapporto con le Agenzie?
- e) Le Agenzie sono strumenti utili ed efficaci a supporto della Provincia o operano con logiche del tutto proprie e autonome, svincolate dal coordinamento provinciale?
- f) Come possono essere superati gli eventuali problemi di coordinamento con le Agenzie? Esistono degli esempi positivi?

2.3.5. Centri ricerca e Università

- a) Quali sono i Centri di ricerca rilevanti e le Università operanti nella Provincia e con i quali la Provincia ha avuto rapporti di collaborazione?
- b) Sono stati realizzati progetti in collaborazione con Centri di ricerca e Università? E quali?
- c) Questi progetti di ricerca sono stati finanziati con il concorso della Provincia?
- d) Quali problematiche di collaborazione si riscontrano nel tempo con Centri di ricerca e Università?

2.3.6. Organizzazioni di categoria

- a) Su quali interventi le organizzazioni di categoria del settore agricolo vengono consultate più frequentemente?
 - Piano Territoriale di coordinamento
 - Piano di sviluppo rurale;
 - Interventi forestali;
 - Altro (specificare)
- b) Esistono forme di consultazione periodica o solo con riferimento a problemi contingenti?
- c) Con riferimento agli interventi di cui sopra, vengono consultate anche organizzazioni non agricole? E quali?
- d) Qual è il contributo che le organizzazioni di categoria apportano alla definizione degli interventi provinciali? Quali fabbisogni esprimono più frequentemente?
- e) Quali problematiche di collaborazione si riscontrano nel tempo con le organizzazioni di categoria?

2.3.7. Settore privato imprenditoriale

- a) Quali sono i soggetti privati operanti nella Provincia con i quali la Provincia ha avuto rapporti di collaborazione (es. distretti industriali, cooperative, banche e istituti di credito, ecc.)?
- b) Sono stati realizzati progetti in collaborazione con essi? E quali?
- c) Questi progetti sono stati finanziati con il concorso della Provincia?
- d) Quali problematiche di collaborazione si riscontrano nel tempo con i soggetti privati?

PARTE III: APPROFONDIMENTO SU UN TEMA/SETTORE DI INTERVENTO DELLA PROVINCIA

Questa sezione intende approfondire il ruolo svolto dalla Provincia nel sostegno allo sviluppo dell'economia locale. L'obiettivo è quello di esaminare la funzione svolta nel coordinamento dei soggetti locali, gli strumenti di policy utilizzati e possibilmente anche gli effetti generati dall'intervento provinciale.

L'approfondimento riguarda un tema/settore di intervento per la Provincia nell'arco dell'ultimo decennio. E' importante, al riguardo, che sia trascorso un tempo adeguato dall'avvio dell'intervento, per poterne esaminare gli effetti nell'economia locale e nella costruzione del partenariato che ha sostenuto l'intervento.

Per tema/settore di intervento va intesa una delle seguenti alternative:

- una importante filiera agro-alimentare locale;
- un distretto industriale o agro-industriale;
- un settore locale con forti legami con la ruralità (es. turismo, artigianato);
- una azione particolarmente innovativa nel contesto rurale.

Per questa sezione l'approfondimento va condotto con gli attori locali che sono stati protagonisti, accanto alla Provincia, dell'intervento.

3.1 Il contesto in cui si è realizzato l'intervento

- a) Quali sono i punti di forza del settore oggetto di intervento nell'economia provinciale?
- b) Quali sono i punti di debolezza ?
- c) Qual è stata l'evoluzione del settore negli ultimi anni?

3.2 Il contesto socio-istituzionale prima dell'intervento

- a) Come si configurava il settore sotto il profilo associativo (forte/debole tradizione associativa)?
- b) Come valuta l'azione svolta prima dell'intervento dalle istituzioni pubbliche a favore del settore? Che tipo di iniziative venivano prese?
- c) Esistevano esperienze precedenti di concertazione o di cooperazione inter-istituzionale mirate allo sviluppo del settore? (ricostruire gli episodi principali e gli organismi eventualmente pre-esistenti)
- d) Come erano i rapporti tra le organizzazioni collettive prima dell'intervento (associazioni di categoria, associazioni dei produttori, consorzi, cooperative, ecc.) (tipo di rapporti: conflittuali-cooperativi)?
- e) E i rapporti tra le organizzazioni collettive con le istituzioni politiche locali?
- f) Di quali altre politiche rilevanti (comunitarie, nazionali o regionali) è stato beneficiario il settore oggetto di intervento nel medesimo periodo?

3.3 L'intervento promosso e realizzato dalla Provincia

- a) Su quali obiettivi si è focalizzato l'intervento della Provincia nel settore di intervento?
- b) Con quali risorse finanziarie si è programmato l'intervento?
- c) In quale misura ha partecipato l'ente pubblico e in quale misura gli operatori privati?
- d) Quali strumenti di intervento sono stati previsti in generale dal progetto (assistenza tecnica, animazione, coordinamento, contributi in conto capitale, copertura di garanzie, prestiti a tasso agevolato, ecc.) ? Qual è stato il ruolo specifico della Provincia?

3.4 Leadership, partenariato e reti nelle fasi di preparazione/avvio e in quella di attuazione

- a) Chi ha preso l'iniziativa per promuovere e preparare l'intervento?
- b) E' stata costituito formalmente un partenariato tra la Provincia e altri soggetti, finalizzato a preparare e gestire l'intervento? Se sì, attraverso quale forma: protocollo di intesa o accordo di programma o altro)? O si è trattato di una collaborazione non formalizzata?
- c) Nella fase avvio dell'intervento (impostazione e indirizzo) è emersa una leadership/ruolo guida riconosciuta dalla maggior parte degli attori coinvolti?
- d) Che tipo di relazioni esistevano tra chi ha promosso l'intervento e gli altri partecipanti al partenariato?
- e) Quale influenza positiva hanno esercitato i seguenti attori in fase di preparazione e di attuazione?

- f) Vi sono stati attori che hanno esercitato un'influenza negativa (contrasto e/o blocco) in fase di preparazione e di attuazione dell'intervento? Di quali attori si tratta e a quali ragioni è riconducibile?
- g) Chi è il soggetto responsabile dell'attuazione dell'intervento?
- h) Ha svolto adeguatamente i suoi compiti? Su quali aspetti è stato maggiormente efficace? E su quali meno?
- i) Quali sono state le questioni più importanti e quelle più critiche che sono emerse in fase di attuazione dell'intervento?

3.5 I risultati dell'intervento sul territorio (per esaminare questi risultati si discute sulla base di una griglia di valutazione di tipo qualitativo)

- a) Quali progressi sono rilevabili rispetto alla situazione precedente, nella struttura economica locale?
- b) Quali beni collettivi sono stati creati con le risorse finanziarie messe in campo (es. infrastrutture, risorse naturali, formazione degli operatori, cooperazione, ecc.);
- c) Quale è stato il miglioramento della cooperazione e della governance locale?
- d) Quali categorie/soggetti sociali hanno maggiormente beneficiato dei risultati positivi dell'intervento?
- e) I risultati dell'intervento sarebbero stati possibili in assenza delle altre politiche in atto nella Provincia nello stesso periodo?