



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

RAPPORTO SUL CASO DI STUDIO: PROVINCIA DI BELLUNO

Barbara Forcina

INDICE

1. BREVE INQUADRAMENTO DEL TERRITORIO	3
2. LE FUNZIONI	9
2.1 Funzioni conferite dalla Regione	9
2.2 Funzioni svolte con progettualità cofinanziata	11
3. LE RISORSE	14
3.1 Le risorse di bilancio	14
3.2 Le risorse aggiuntive	18
4. RELAZIONI TRA PROVINCIA E ATTORI LOCALI	22
3.1 La Regione	22
3.2 Gli attori locali	22
3.3 I partenariati di progetto	25
5. L'INTERVENTO DELLA PROVINCIA NELLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO E NELLA PROMOZIONE TURISTICA	27
4.1 Il sistema provinciale integrato fra le politiche assistenziali, socio-sanitarie, del lavoro e formative	27
4.2 Le iniziative per la valorizzazione dei tesori d'arte sul Cammino delle Dolomiti	29
ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	33
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	35

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.

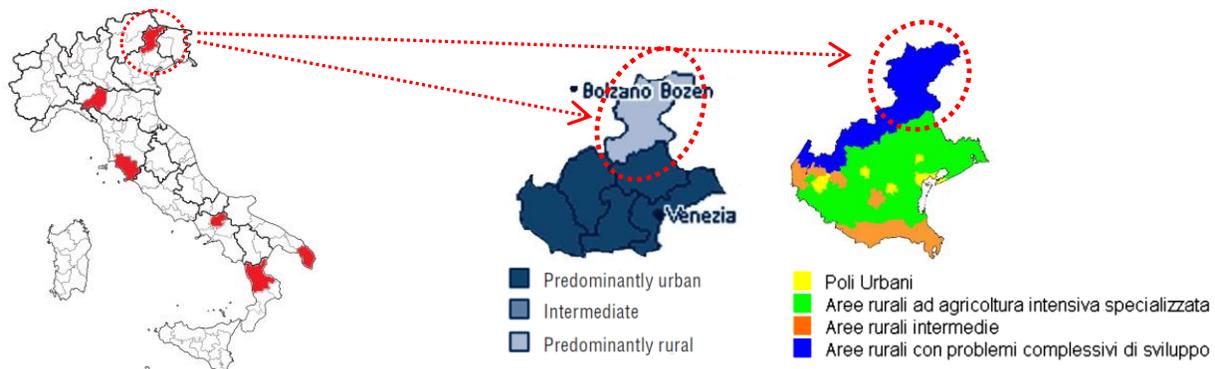
Al Focus Group con gli attori locali hanno partecipato rappresentanti di Confindustria, Confcommercio, Confartigianato, Confagricoltura, Coldiretti, del Gal Alto Bellunese e del Gal Prealpi e Dolomiti.

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.

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.

Figura1 – 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 strutturale¹ (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.

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

¹ 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).

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 metalmeccanica².

Tabella 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.

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%).

² 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'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 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 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 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 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 infrastrutturazione³ elaborati dall'Istituto Tagliacarne, si evidenzia, infatti, che

³ 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 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

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.

2. LE FUNZIONI

2.1 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.*

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 del lavoro, 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 suolo⁴. Nel tempo sono state, infine, affidate alle province ulteriori funzioni riguardanti l'istruzione (in particolare, il trasporto delle persone disabili).

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.

⁴ A seguito dell'approvazione della Legge regionale n. 11/01.

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.

Tabella 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
Servizi alla persona e alla comunità	Protezione civile	X			X	X
	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.

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 confronto⁵, presieduti dal Segretario/Direttore generale, in cui si discute dall'ordinaria amministrazione a specifiche esigenze (correlate anche a necessita/opportunità di finanziamento extra bilancio).

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 Scrl), 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).

2.2 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.

⁵ Tali incontri avevano frequenza settimanale, ma, con la gestione commissariale seguita alla caduta per sfiducia della Giunta Bottacin (ottobre 2011), si sono diradati.

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 Provincia⁶. 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 sociale⁷.

⁶ 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.

⁷ 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.

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'impiego⁸.

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 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 Belluno⁹ 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 su 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.

⁸ 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).

⁹ 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.

3. LE RISORSE

3.1 Le risorse di bilancio

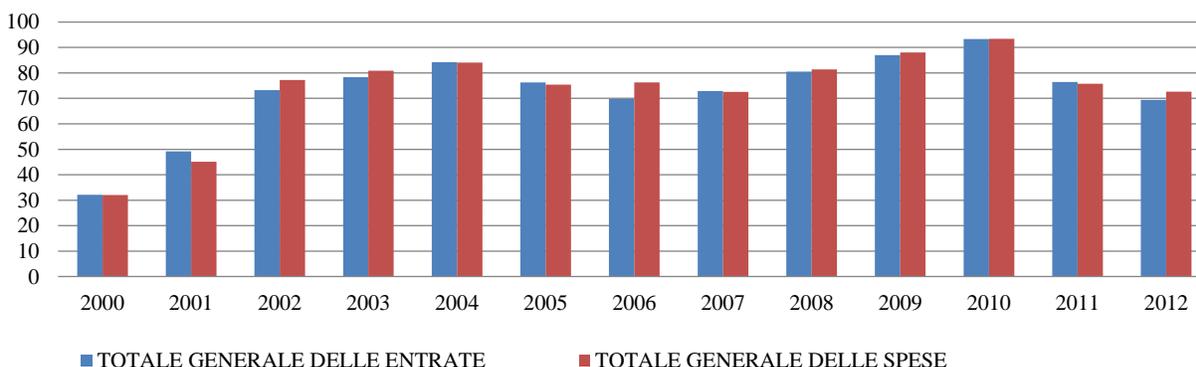
L'attuazione del processo di decentramento e l'esercizio delle funzioni proprie e conferite si accompagna, come già evidenziato in precedenza, con il trasferimento alle province di risorse umane e finanziarie per il loro espletamento da parte dello Stato, della regione e di altri enti coinvolti.

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

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

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

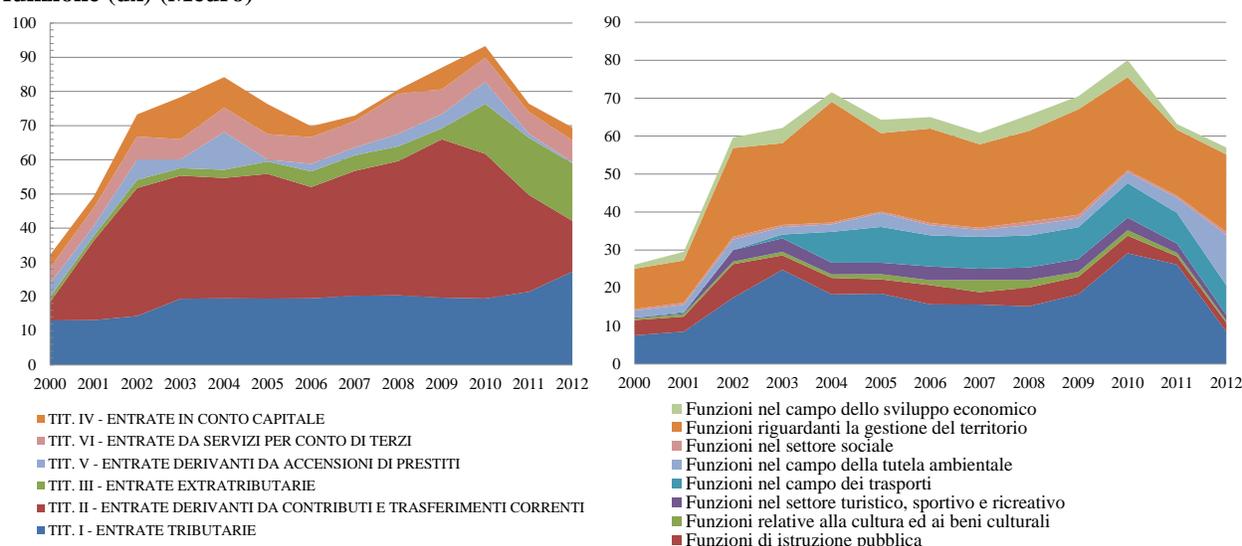


Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

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 2010 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 24Meuro nel 2010, 17 nel 2011 e 20 nel 2012) e la tutela ambientale (da 1,8Meuro nel 2000 a 2,9Meuro nel 2010 e 4Meuro nel 2011), che nel 2012 impenna addirittura a 13Meuro. E, inoltre, tra gli interventi di parte corrente della Provincia sono inclusi anche i trasferimenti iniziali per acquisire le partecipazioni azionarie¹⁰, di cui è però prevista la vendita ai fini del rientro di bilancio, eccetto che per Veneto Strade Spa.

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



Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

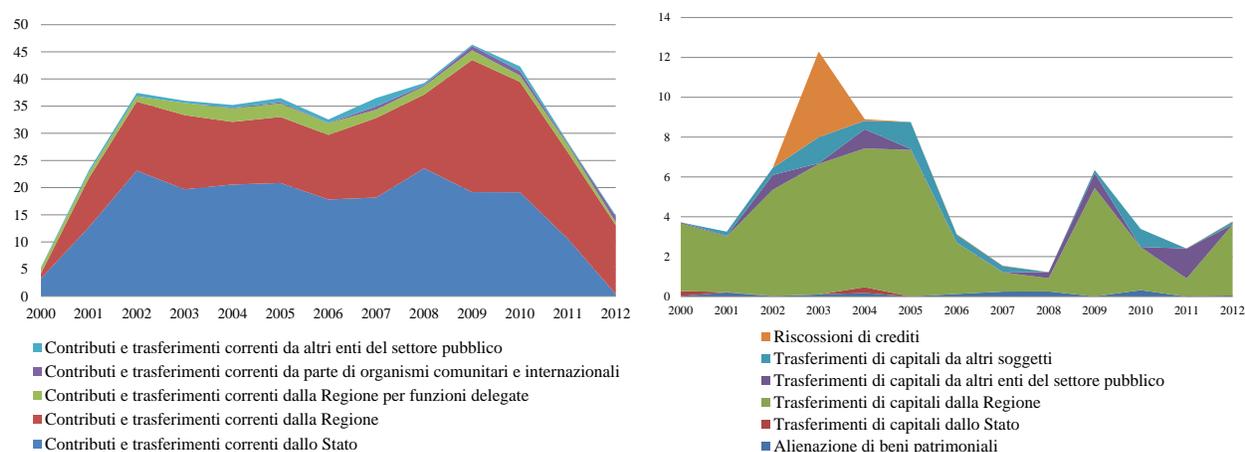
Dal 2010 in poi, invece, si evidenzia un crollo di entrate e spese: -18% nel 2011 e ancora un -9% nel 2012. All'ampliarsi delle competenze (e delle risorse necessarie per adempiervi) è seguito via via un calo dei contributi e trasferimenti in conto capitale da parte dello Stato e della Regione e, a partire 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.

¹⁰ 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.

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 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.

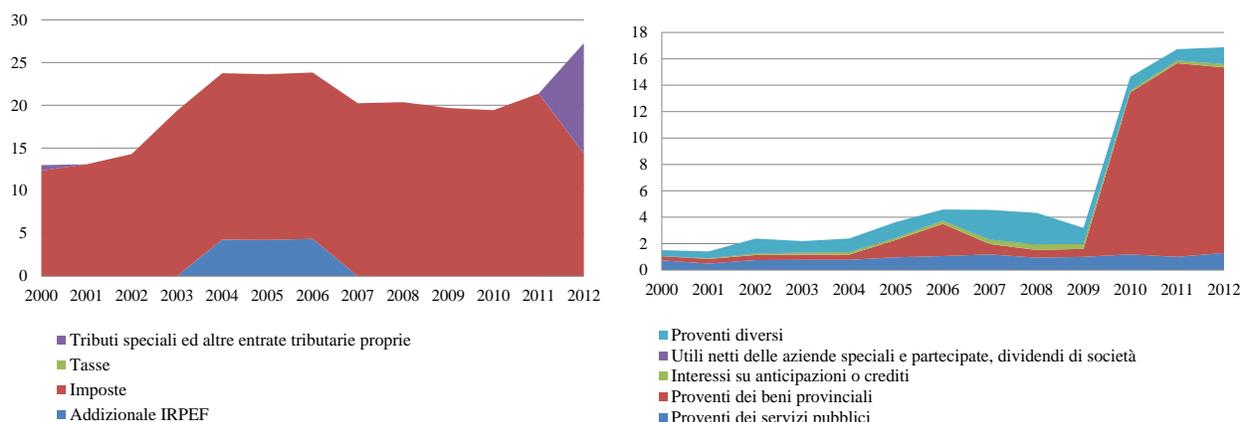
Considerando i volumi del 2000 e del 2012, le entrate tributarie aumentano del 110% (con un incremento delle imposte¹¹ del 73% tra il 2000 ed il 2011) e quelle extra-tributarie decuplicano, passando da 1,5 a 16,9 milioni di euro soprattutto per i maggiori proventi da beni provinciali¹² (da 309mila a 14Meuro) e interessi su anticipazioni e crediti (da 8mila a 253mila euro). E

¹¹ 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.

¹² 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.

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%).

Figura 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 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 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

3.2 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 deroga¹³, 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 2012¹⁴). Sempre sul programma Italia-Austria sono poi stati di recente approvati altri sei progetti, per due dei quali la Provincia è capofila.

¹³ 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.

¹⁴ 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'OstTirol 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 salisburghese (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

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.

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.

Tabella 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

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 600mila euro (200mila da ciascun partner), erogati come contributo per abbattere gli interessi sui prestiti e tutti impegnati.

l'Eurospartello 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.

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.

4. RELAZIONI TRA PROVINCIA E ATTORI LOCALI

3.1 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 dell'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.

3.2 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 eletti¹⁵ 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

¹⁵ 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.

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 provinciale¹⁶ e nel 2010 del Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP)¹⁷.

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 invariante 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 pianificazione¹⁸. 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.

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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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).

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 è 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 turismo¹⁹. 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 affrontare 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.

3.3 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 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

¹⁹ 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.

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 Camere 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).

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”.

4.1 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 indirizzo²⁰), 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.

²⁰ 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.

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%.

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.

4.2 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 bellunese²¹ (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

²¹ 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.

visita dei siti recuperate 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).

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 euro²², 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”²³. 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

²² 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 Gal1 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.

²³ 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”.

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 saporicon 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 scientifico²⁴, garantendo i contatti sia con le Sovrintendenze che con i 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.

²⁴ 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 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.

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.

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 bilancio non 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