



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

RAPPORTO SUL CASO DI STUDIO: PROVINCIA DI GROSSETO

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	13
3. LE RISORSE	17
3.1 Le risorse di bilancio	17
3.2 Le risorse aggiuntive	21
4. RELAZIONI TRA PROVINCIA E ATTORI LOCALI	25
4.1 La Regione	25
4.2 Gli attori locali	25
3.3 I partenariati di progetto	27
5. L'INTERVENTO DELLA PROVINCIA SULLA FILIERA LATTIERO-CASEARIA OVINA	28
ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	31
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	32

Al Focus Group con la Provincia di Grosseto hanno partecipato l'Assessore allo sviluppo rurale e i rappresentanti della Presidenza, della Direzione generale, dei Servizi finanziari e delle Aree Sviluppo rurale, Pianificazione territoriale, Formazione e politiche del lavoro.

Al Focus Group con gli attori locali hanno partecipato i rappresentanti delle tre Comunità montane della Provincia (Amiata Grossetano, Colline Metallifere e Colline del Fiore e dell'Albegna), del Comune di Grosseto, del GAL FAR Maremma e dell'Ente Parco Regionale della Maremma.

Al Focus Group sul settore lattiero-caseario grossetano hanno partecipato l'Assessore provinciale allo sviluppo rurale e i rappresentanti della Provincia di Grosseto, della cooperativa del Caseificio Sociale di Manciano, della cooperativa APROZOO Etruria, del Consorzio di Tutela Pecorino Toscano, di Confagricoltura, Coldiretti e CIA, dell'Università di Pisa e della Scuola Superiore di S. Anna di Pisa.

1. BREVE INQUADRAMENTO DEL TERRITORIO

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

Figura1 – Classificazione OCSE (centro) e Piano Sviluppo Rurale Nazionale 2007-2013 (destra) del territorio della Provincia di Grosseto



Fonte: Nostre elaborazioni su mappe OCSE e PSN

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

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

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

La popolazione attiva (oltre 138mila persone) rappresenta quasi il 63% dei residenti e il 67% degli occupati e i tassi di occupazione (60,69) e di attività (65,14) sono inferiori a quelli regionali (rispettivamente, 64 e 57) ma, mentre il secondo è superiore al dato nazionale (62,25), il primo no

(56,94). L'occupazione si concentra nel settore dei servizi (71%) più di quanto avvenga a livello regionale (69%) e nazionale (68%), ma si evidenzia una percentuale di occupati in agricoltura (14% sul totale) quattro volte maggiore rispetto a quella regionale (3,4%) e nazionale (3,7%). Quasi la metà è, invece, il peso dell'industria (16% vs. 28%).

Tabella 1 – Caratteristiche territoriali e socio-economiche

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

* *Nostre elaborazioni*

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

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

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

Inverso è, però, il loro peso in termini di valore aggiunto: al 2011 l'economia grossetana esprime il 6% del valore aggiunto regionale, di cui il 5% proveniente dall'agricoltura (che, invece, a livello regionale e nazionale conta per il 2%); la restante parte è concentrata soprattutto nel settore dei servizi (78%) e nell'industria nel suo complesso (17%, contro il 24% registrato in Toscana e in Italia). La produzione totale agricola ai prezzi base (349Meuro) della Provincia di Grosseto costituisce però il 15% di quella regionale (2,4 miliardi di euro). Il settore prevalente è lo zootecnico (29%), seguito dalle coltivazioni erbacee (23%) e legnose (18%).

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

Tabella 2 – Caratteristiche strutturali dell'economia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabella 4 – Caratteristiche strutturali del settore primario

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

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

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

Tabella 5 – Apertura dei mercati (Meuro, %)

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

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

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

Prendendo in esame gli indici di infrastrutturazione¹ elaborati dall'Istituto Tagliacarne, si evidenzia che, a differenza di quanto accade a livello regionale, tra il 2001 ed il 2011 la dotazione di infrastrutture sia economiche che sociali aumenta, sebbene di poco, ma resta molto al di sotto dei valori regionali sia per le prime (-50%) sia per le seconde (-70%).

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

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

Tabella 6 – Indici di infrastrutturazione (Italia=100)

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

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

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

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

¹Gli indici di infrastrutturazione vengono calcolati prendendo in considerazione una serie di categorie di infrastrutture economiche e sociali: rete stradale; rete ferroviaria; porti (e bacini di utenza); aeroporti (e bacini di utenza); impianti e reti energetico-ambientali; strutture e reti per la telefonia e la telematica; reti bancarie e di servizi vari; strutture culturali e ricreative; strutture per l'istruzione; strutture sanitarie. Ognuna di esse è a sua volta la sintesi di indicatori elementari sia "puntuali" che di "performance". Le variabili elementari vengono trasformate in quote sul totale nazionale e, attraverso una media ponderata, si costruiscono indicatori di assorbimento di quantità e di qualità. Usando la matrice di correlazione si individua poi un sistema dei pesi proporzionali. Viene poi determinato l'indice di dotazione infrastrutturale complessivo provinciale attraverso una media aritmetica ponderata dei due indicatori con pesi inversamente proporzionali ad una loro misura di variabilità. Per maggiori dettagli si rimanda a quanto contenuto nelle note metodologiche dei seguenti lavori dell'Istituto Tagliacarne: "La dotazione delle infrastrutture per lo sviluppo delle imprese nelle 103 province", 1998; "La dotazione di infrastrutture nelle province italiane 1997-2000", 2001; "Le infrastrutture nelle province italiane tra l'inizio e la fine degli anni '90: un confronto temporale Unioncamere", 2002. I lavori sono consultabili on-line nel focus ricerche tematiche del sito www.tagliacarne.it.

2. LE FUNZIONI

2.1 Funzioni conferite dalla Regione

In Toscana, dove il decentramento istituzionale e organizzativo era stato accolto già dagli anni '70 e '80, la riforma Bassanini è stata attuata in modo tempestivo ed estensivo con la Legge regionale n. 88 del 10 dicembre 1998 e successive modifiche e integrazioni. La Legge 88 mantiene alla Regione le funzioni di legislazione, programmazione, indirizzo, controllo e gestione e disciplina e attribuisce agli enti locali le funzioni amministrative in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità, trasporti, agricoltura, caccia e pesca, difesa del suolo, mercato del lavoro, formazione, istruzione e altro ancora.

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

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

Anche per la pianificazione territoriale l'attribuzione alle Province con legge regionale avviene prima della riforma delle autonomie locali. Poi, in seguito alla riforma Bassanini, con Legge del 1995² la Regione Toscana trasferisce alle Province la funzione propria di coordinamento della pianificazione territoriale, esercitata tramite il Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP).

In particolare, i PTCP sono chiamati a definire un quadro regolativo urbanistico di carattere sovra-comunale, ma spesso in Toscana avanzano proposte di programmazione e azioni strategiche. Inoltre, concernono sia le zone urbane, sia le aree rurali, che sono viste come luogo

²La Legge regionale n. 5 del 16 gennaio 1995, "Norme per il governo del territorio" è stata innovativa a livello nazionale e suddivideva gli strumenti urbanistici comunali in strumenti programmatici quadro (contenenti politiche territoriali generali su cui le province avevano competenze di verifica) e strumenti regolativi attuativi. (regolamenti urbanistici che incidono sulla proprietà dei suoli). Questa legge è stata poi abrogata e sostituita dalla Legge regionale n. 1/2005, a seguito di cui il ruolo delle province è stato ridotto, anche in attuazione del principio di sussidiarietà previsto dal nuovo Titolo V della Costituzione che ha dato maggiore enfasi in materia al ruolo dei comuni.

legato alle attività specificamente agricole a quelle connesse (commercializzazione di prodotti tipici, attività di ricezione, energie rinnovabili, ortovivaismo, etc.). Le norme del PTCP sono di indirizzo nei confronti dei Comuni. Hanno, quindi, un valore vincolante nel caso del rilascio da parte della Provincia di autorizzazioni o pareri a cui gli enti di livello inferiore sono obbligati a conformarsi (come accade, ad esempio, per le autorizzazioni uniche per gli impianti fotovoltaici nelle aree agricole e rurali o per i pareri sui programmi di miglioramento agricolo-ambientale rilasciati dai Comuni).

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

Le funzioni conferite alle province dalla Regione Toscana sono numerose. Per semplicità di analisi, le abbiamo raggruppate per macro-area e per tipologia di attività (tabella 7), classificandole e incrociandole con cinque fondamentali funzioni: pianificazione/progettazione, regolazione, erogazione di aiuti finanziari agli operatori, realizzazione di servizi, attività generali di controllo, monitoraggio e valutazione.

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

Più diffusa è invece l'attività di regolazione (definizione di norme specifiche, regimi autorizzativi, criteri di ammissibilità, ecc.), soprattutto, nel campo dello sviluppo economico e produttivo e della gestione del territorio, ambiente e infrastrutture³.

³Riguardo alla prima macro-area, il ruolo della provincia si esercita sia nella concessione di autorizzazioni (come quelle alla costruzione e all'esercizio di linee e impianti di energia elettrica o autorizzazione quelle ai fini del vincolo idrogeologico) che nella definizione di norme, ad esempio, in materia di aree produttive (definiscono i criteri e le priorità strategiche per l'individuazione delle aree produttive ecologicamente attrezzate), di risorse idriche (determinano i canoni di concessione per l'utilizzo del demanio idrico e l'introito dei relativi proventi), di protezione civile (elabora il quadro dei rischi del territorio provinciale e definisce l'organizzazione e le procedure per

Tabella 7–Funzioni conferite alle Province dalla Regione Toscana

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

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

Fonte: Nostre elaborazioni.

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

fronteggiare le situazioni di emergenza), di pesca (definisce di tempi, luoghi e modalità di svolgimento della pesca dilettantistica, sportiva e professionale), ecc. Nella seconda macro-area le autorizzazioni riguardano, invece, la tutela dall'inquinamento delle acque (autorizzazioni per l'immersione di materiali in mare, per interventi di ripascimento della fascia costiera, per la movimentazione di fondali marini, ecc.) e dell'atmosfera (rilascio dell'abilitazione alla conduzione di impianti termici, ecc.) e la tutela dei beni ambientali (come le concessioni o autorizzazioni per interventi, impianti e opere nelle aree ricomprese nei parchi).

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

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

Sebbene il processo intrapreso dalla Toscana abbia portato alla concessione di ampie deleghe alle Province anche in materie non espressamente citate nel TUEL, dal 2011 in poi, però, si è registrata una forte ri-centralizzazione delle funzioni a livello regionale⁴ e, in linea con la legislazione nazionale, una spinta sia ad una maggiore valorizzazione dei Comuni (singoli o associati) sia alla gestione di alcune funzioni su scala interprovinciale di area vasta.

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

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

1. *Sviluppo sostenibile*, sotto di cui si iscrivono quattro aree che agiscono sullo sviluppo economico: (i) Pianificazione territoriale, (ii) Promozione economica, (iii) Ambiente e conservazione della natura, (iv) Sviluppo rurale;

⁴La Regione Toscana ha emanato leggi di riordino delle comunità montane (L.r. n. 37/2008), prevedendone in alcuni casi la trasformazione in unioni di comuni, e poi dell'intero sistema delle autonomie locali (L.r. n. 68/2011), con l'obiettivo di dettare una disciplina innovativa e di unificare in unico testo normativo le diverse discipline vigenti, tra cui la cooperazione istituzionale e finanziaria, l'esercizio associato di funzioni, il riordino degli enti e le politiche generali verso i territori.

2. *Lavori e servizi pubblici*, strutturato in due aree: (i) Infrastrutture, manutenzioni, difesa del suolo, (ii) Protezione civile e servizi;
3. *Servizi alla persona*, che si occupa di: (i) Istruzione, cultura, politiche sociali, pari opportunità e sport, (ii) Formazione e politiche del lavoro.

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

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

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

2.2 Funzioni svolte con progettualità cofinanziata

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

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

Il comparto maggiormente interessato è stato quello dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, ma sono stati coinvolti in vario modo anche tutti gli altri settori economici e sociali. La Provincia adotta una concezione dell'agricoltura che travalica il mero settore primario e considera le connessioni con comparti a maggiore valore aggiunto, come l'industria di trasformazione, il turismo, l'artigianato, le energie rinnovabili, ecc.

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

Per la programmazione 2000-2006, Province e Comunità montane sono state chiamate a predisporre propri specifici Piani locali di sviluppo rurale (PLSR) in cui individuare le misure da attivare, le risorse da destinarvi e le eventuali priorità aggiuntive rispetto alla griglia determinata a livello regionale. Nel periodo 2007-2013, invece, è stata introdotta una semplificazione degli strumenti di programmazione con la previsione di PLSR presentati solo da ciascuna Provincia, ma contenenti scelte distinte fra Province e relative Comunità montane. Nel corso del 2010, infine, in fase di revisione della programmazione, la Regione Toscana ha introdotto ulteriori semplificazioni di natura procedurale, tra cui la previsione di un unico piano finanziario per Provincia (comprendente tutte le risorse assegnate agli enti competenti), la formazione di una graduatoria provinciale dei bandi regionali, un ruolo di coordinamento e di monitoraggio della Provincia, l'abolizione dei punteggi aggiuntivi riservati alla programmazione locale. E, nello stesso anno, sono anche stati emanati specifici indirizzi regionali finalizzati a focalizzare la programmazione locale per il 2011 sulle sole priorità di intervento: sostegno a comparti in crisi (in particolare, zootecnia e cerealicoltura), sostegno alla costituzione di nuove imprese agricole attraverso il prepensionamento e/o l'insediamento di giovani, interventi per infrastrutture e per lavori pubblici di prevenzione delle calamità naturali e di ripristino nel settore forestale⁵.

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

⁵ In relazione al settore forestale, si fa presente che la Regione ha attribuito alle province importanti spazi di azione nell'ambito del Piano regionale agricolo forestale (PRAF) 2012-2015. In particolare, è attribuita alle province (e alle comunità montane, ora unioni dei comuni) la gestione degli interventi del Piano regionale agricolo forestale che non incorrono in esigenze unitarie a livello regionale.

Per quanto riguarda il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), nella programmazione 2000-2006 le Province toscane sono state chiamate a svolgere un ruolo molto rilevante sia nelle diverse fasi procedurali di definizione e selezione dei Progetti integrati di sviluppo locale (PISL) sia nella fase di attuazione delle misure infrastrutturali. Viene loro assegnato, inoltre, il compito di identificare, raccogliere e presentare progetti per il recupero di aree industriali e artigianali dismesse per la creazione di servizi per le imprese, per l'adeguamento e completamento di strutture per la promozione di produzioni locali, fiere e mostre e per la costruzione, recupero e riqualificazione di strutture sociali.

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

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

Il PASL rappresenta il quadro di raccordo di tutte le risorse utilizzate a livello locale e recepisce sia gli indirizzi comunitari sia i contenuti dei 25 Progetti integrati regionali (PIR) compresi nel Programma regionale di sviluppo (PRS) 2006-2010⁶. In particolare, quello della Provincia di Grosseto individua sette ambiti prioritari di intervento (imprese, infrastrutture, beni ambientali e culturali, Distretto rurale, servizi pubblici, lavoro e formazione, incentivi per lo sviluppo locale) e si pone come una piattaforma negoziale per l'attivazione di progettazioni riferite alla viabilità, alla rete ferroviaria, all'aeroporto civile, al polo fieristico, alla logistica, alle aree per insediamenti produttivi, alle risorse idriche e alla difesa del suolo, alle riserve naturali, ai beni culturali, musei e biblioteche, all'innovazione, alla società dell'informazione e della conoscenza, alle energie

⁶ Il Programma regionale di sviluppo (PRS) contiene le priorità e le strategie del programma di governo della Regione Toscana nelle materie economiche, sociali, culturali, territoriali e ambientali e viene attuato attraverso Progetti integrati regionali (PIR), che traducono priorità e strategie in obiettivi, linee di intervento e azioni progettuali da perseguire non solo con le risorse regionali, ma anche con quelle nazionali del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) e comunitarie del FESR, FSE, FEASR. Il PIR viene aggiornato annualmente attraverso il Documento di programmazione economica e finanziaria (DAPEF) della Regione

rinnovabili, al mercato del lavoro, al sostegno delle persone svantaggiate, al settore manifatturiero e l'auto-imprenditorialità.

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

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

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

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

3. LE RISORSE

3.1 Le risorse di bilancio

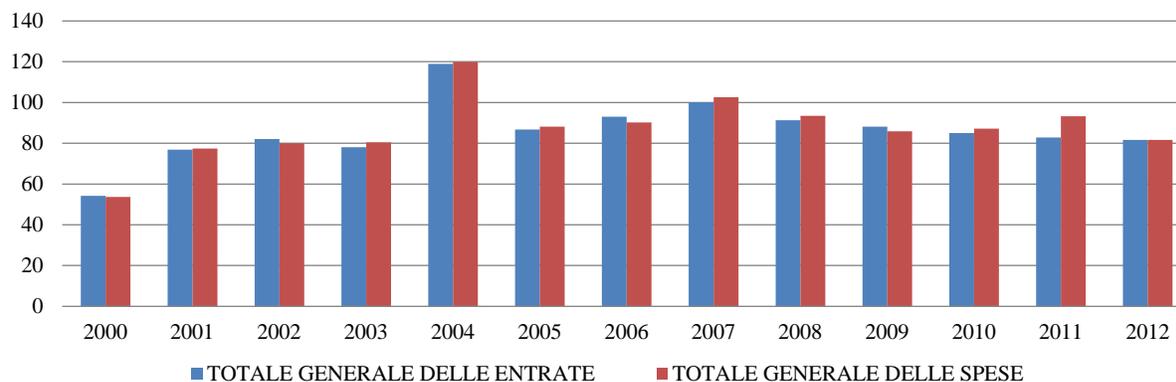
L'attuazione del processo di decentramento e l'esercizio delle funzioni proprie e conferite si accompagna, come già evidenziato in precedenza, con il trasferimento alle Province di risorse umane e finanziarie per il loro espletamento da parte dello Stato, della Regione e di altri enti coinvolti.

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.

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

Figura 2 – Andamento delle entrate (accertamenti) e delle spese (impegni) di bilancio, 2000-2011 (Meuro)



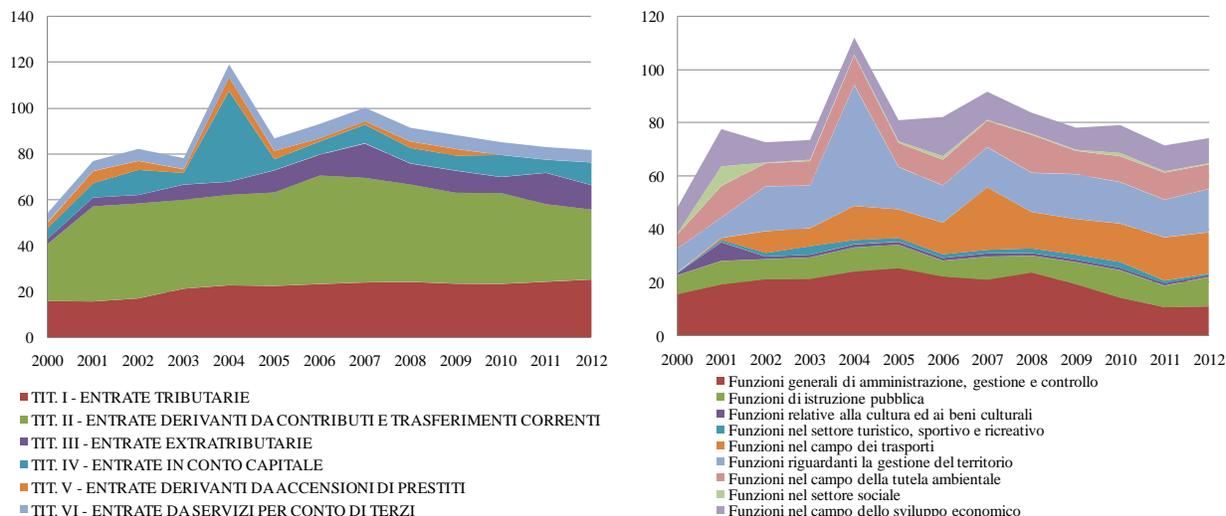
Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

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

Prendendo in esame l'andamento delle risorse correnti e in conto capitale spese per ciascuna funzione nel periodo 2000-2012, si evidenzia che le spese per funzioni nel settore dei trasporti passano da zero a 15,5 milioni di euro, quelle per il settore turistico e ricreativo quintuplicano tra il 2000 ed il 2010, passando da 194mila euro a 2,2 milioni di euro, per poi scendere nel 2011 a 1,1 milioni e infine crollare a poco più di 500mila euro nel 2012. E pressoché raddoppiano sia le

spese per funzioni svolte per la tutela ambientale raddoppiano (da 5 a 9,2Meuro) sia quelle per la gestione del territorio (da 8,9 a 16,2Meuro). Di contro, per mantenere livelli di spesa e servizi resi, nonostante gli stretti vincoli di bilancio imposti, la Provincia ha provveduto a ridurre le spese complessive per le funzioni di amministrazione, gestione e controllo a 11 milioni (-29% rispetto al 2000 e -57% rispetto al 2005), passando in particolare, tra il 2000 ed il 2012, da 12,5 a 10,7 milioni per le spese correnti e da 3 milioni a 356mila euro per quelle in conto capitale.

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

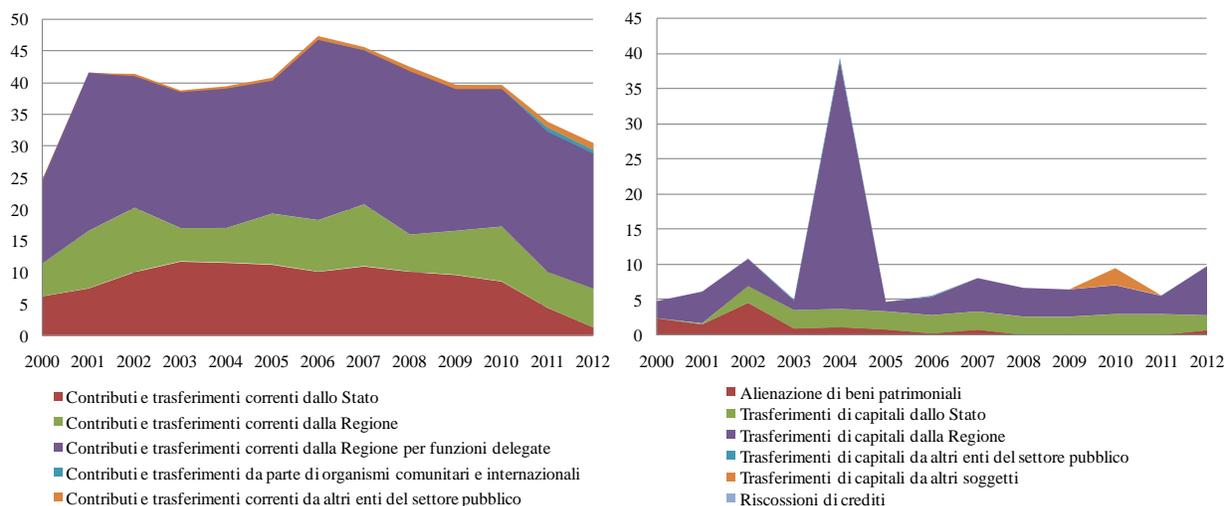


Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

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

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

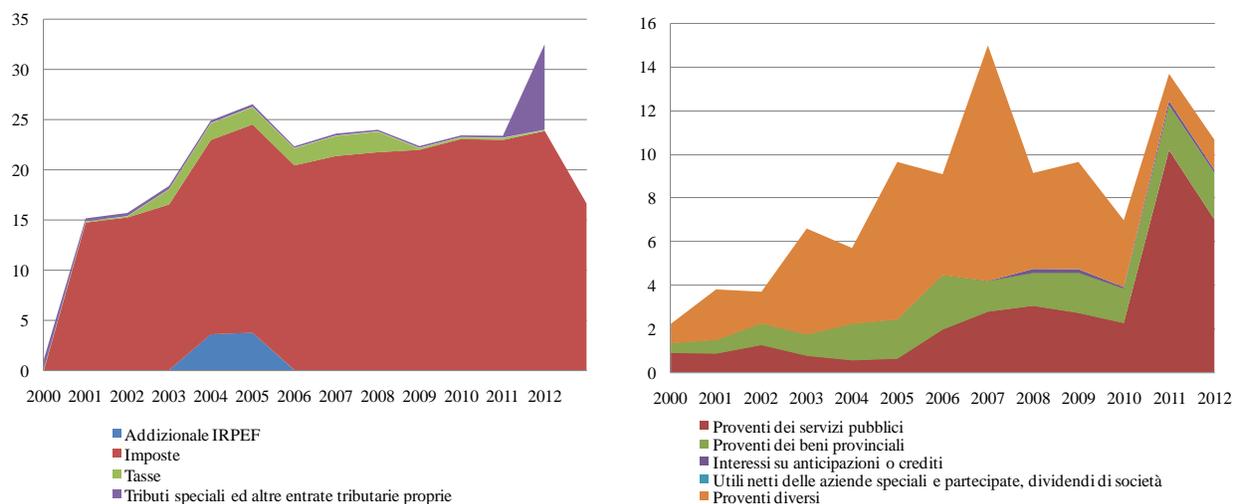
Figura 4 – Entrate (impegni) derivanti da contributi e trasferimenti correnti (sin) e da alienazioni, trasferimenti di capitali e da riscossioni di crediti (dx) (Meuro)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Considerando i volumi del 2000 e del 2012, tra il 2000 ed il 2011 le entrate tributarie aumentano del 60% (da 16 a 25Meuro) – con un incremento delle imposte⁷ da 14,7 a 23,9 milioni di euro (+62%) – per poi diminuire nel 2012 a 16,6 milioni di euro (+13% rispetto al 2000), e quelle extra-tributarie addirittura dell'506% (da 2,3 a 13,7Meuro) per poi scendere a poco più di 10 milioni nel 2012 (+372% rispetto al 2000), soprattutto per l'incremento dei proventi dei servizi pubblici (+675% dal 2000 al 2012, da 900mila a 10Meuro) e dei beni provinciali (+366%, da 460mila a oltre 2Meuro).

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



Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

⁷ 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.

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

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

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

Tabella 8 – Indicatori di bilancio

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

Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

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

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

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

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

3.2 Le risorse aggiuntive

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

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

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

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

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

In riferimento allo sviluppo regionale, sono state destinate alla Provincia di Grosseto risorse per oltre 138 milioni di euro, di cui oltre metà sul Docup Ob. 2 2000-2006 (73Meuro) e la restante parte sul Programma operativo 2007-2013, che sono state gestite, come abbiamo visto in precedenza, nell'ambito di accordi pluriennali siglati con la Regione Toscana. In particolare, la

progettualità FESR espressa dalla Provincia di Grosseto si focalizza sulla valorizzazione dei settori complementari al sostegno della vocazione rurale della Maremma, come il turismo, le attività artigianali e manifatturiere con radicamento locale, su interventi nel settore energetico, ambientale, ecc..

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

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

Il Patto territoriale agricolo, invece, è intervenuto sull'intero sistema agroalimentare locale, con particolare attenzione alle filiere (olio di oliva, vino, zootecnia da carne e da latte, ecc.) e alla multifunzionalità. Si integra con gli altri strumenti di programmazione locale attivati, ha una visione unitaria dei comparti agricolo, turistico, artigianale, ambientale, ecc. e mira al rafforzamento dell'immagine unitaria della Maremma. Comprende aiuti alle aziende agricole per investimenti strutturali, diversificazione delle attività e miglioramento della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, aiuti alle associazioni di produttori per l'avviamento o estensione dell'attività e per la creazione di sistemi di controllo per la certificazione della qualità e tipicità, aiuti per investimenti nel settore ittico, aiuti per la trasformazione e commercializzazione dei prodotti della silvicoltura. Prevede oltre 130 progetti per un investimento complessivo di circa 45 milioni di euro. Le risorse finanziarie pubbliche gestite dalla Provincia sono pari a 26 milioni.

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

La Provincia conduce anche attività concernenti i servizi di sviluppo agricolo e rurale⁸ ai sensi della Legge regionale n. 34/2001. Tali attività sono delegate dalla Regione e realizzate come descritto in programmi provinciali attuativi che declinano a livello territoriale gli obiettivi specifici del Piano regionale dei servizi di sviluppo agricolo e rurale. Per lo svolgimento di tali

⁸ A titolo di esempio, per il periodo 2007-2010, la Provincia ha svolto attività di animazione e orientamento sull'applicazione delle regole previste dalla riforma PAC, sulle attività diverse dalla conduzione agricola classica, sulle opportunità di riduzione dei costi relativamente al Risparmio energetico e allo sviluppo di fonti di energia rinnovabili, sulla qualificazione, valorizzazione e collocazione sul mercato dei prodotti quale opportunità di sviluppo delle aziende agricole.

attività, nel periodo 2000-2013, la Provincia ha ricevuto un totale di 700mila euro, 350mila per ciascun settennio.

Tabella 9–Risorse finanziarie direttamente gestite dalla Provincia di Grosseto

Categorie di programmi	Delega regionale o bando competitivo	Risorse finanziarie pubbliche 2000-2006 (migliaia €)	Risorse finanziarie pubbliche 2007-2013** (migliaia €)
1. Misure dei Piani di sviluppo rurale	Delega regionale	39.000	36.000*
2. Misure del Programma Operativo FSE	Delega regionale	34.400	26.000
3. Misure del Programma Operativo FESR	Delega regionale	73.000	65.500
4. Misure del Programma Fondo Pesca	Bando competitivo	300	850
5. Patti territoriali generalisti	Programmazione negoziata	22.000	–
6. Patti territoriali agricoli	Programmazione negoziata	–	26.000
7. Contratti di programma	Programmazione negoziata	–	41.250
8. Altri programmi integrati di sviluppo locale (regionali)		–	–
Servizi di sviluppo agricolo	Delega regionale	3.500	3.500
Filiera corta e distretto rurale	Bando competitivo	280	280
9. Programmi FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate)			
10. Progetti INTERREG	Bando competitivo	–	850
11. Progetti LIFE		–	1.200
12. Progetti URBAN		–	–
13. Altri programmi:			
PO di cooperazione transfrontaliera Italia/Francia	Bando competitivo	–	4.800
14. Altri finanziamenti:			
Valorizzazione prodotti (GAL)	Bando competitivo	130	–
Camera di commercio	Affidamento diretto	120	–
TOTALE		172.730	206.230
<i>% sul totale generale delle entrate/spese di bilancio</i>		<i>29%</i>	<i>46% **</i>
<i>% su totale delle spese in conto capitale</i>		<i>119%</i>	<i>305% **</i>
<i>% sulle spese in conto capitale per sviluppo locale***</i>		<i>627%</i>	<i>1.203% **</i>

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

** 2007-2011;

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

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

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

La Provincia di Grosseto, inoltre, è stata scelta come rappresentante della Toscana nel progetto Adep (Iniziativa comunitaria Interreg III), un progetto che, con la creazione delle strade dei

sapori d'Europa, realizza un percorso di turismo enogastronomico che unisce sei regioni europee (di Italia, Francia, Spagna, Irlanda, Polonia e Finlandia) al fine di rafforzare le produzioni di qualità e le identità territoriali. Su tale iniziativa sono state rese disponibili risorse per 850mila euro.

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

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

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

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

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

4. RELAZIONI TRA PROVINCIA E ATTORI LOCALI

4.1 La Regione

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

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

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

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

4.2 Gli attori locali

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

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

I rapporti tra Comune di Grosseto e Provincia in ambito rurale si sviluppano, invece, soprattutto nella gestione dei Piani aziendali pluriennali di miglioramento agricolo ambientale⁹, uno strumento che le aziende agricole devono presentare per poter realizzare un ammodernamento del ciclo produttivo o un incremento delle strutture in area agricola. Questi piani aziendali possono

⁹ Previsti con Legge regionale n. 1/2005, *Norme per il governo del territorio*.

essere definiti come una sorta di variante urbanistica per lo sviluppo delle aziende agricole, un documento propedeutico alla concessione edilizia che deve dimostrare che le aziende hanno le potenzialità per realizzare tali strutture e per condurle per almeno dieci anni. La realizzazione del Programma aziendale viene poi garantita con una apposita convenzione, o un atto d'obbligo unilaterale, contenente gli impegni dell'imprenditore agricolo. Il Comune di Grosseto è responsabile del procedimento, ma si avvale della consulenza agronomica della Provincia, che ha la delega per la materia agricoltura e foreste. In relazione alla competenza territoriale, però, i Comuni ricadenti nei territori delle Comunità montane (ora Unioni di comuni) devono fare riferimento ad esse e non alla Provincia.

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

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

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

Tra Parco e Provincia c'è, però, forte collaborazione e spesso hanno collaborato per intercettare contributi comunitari e regionali per interventi di tutela e paesaggistici per l'area protetta, come è avvenuto, ad esempio, con progetti supportati dal programma comunitario LIFE (come MedWolf

finalizzato a ridurre il conflitto tra la presenza del lupo e le attività antropiche nelle aree rurali, di cui si parla anche in seguito) e da risorse regionali sia di bilancio sia del PO FESR (recupero ambientale della pineta Granducale dell'Uccellina).

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

3.3 I partenariati di progetto

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

Storica e consolidata è, inoltre, la collaborazione tra Provincia di Grosseto, Università di Pisa e Scuola Superiore di Sant'Anna, formalizzata in una convenzione quadro in cui sono inseriti diversi progetti, tra cui un progetto di ricerca di cui è promotore la Provincia sul miglioramento quanti-qualitativo della produzione foraggera, e quindi dell'alimentazione degli animali e del latte prodotto¹⁰ incentrato sul Caseificio sociale di Manciano e su un'altra area simile in provincia di Siena.

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

¹⁰ L'attività di ricerca comprende l'inserimento di componenti nuove nelle razioni alimentari per migliorare la qualità del latte che possa condurre la foraggicoltura ad avere visioni di più lungo periodo rispetto a quelle delle erbaie e dei pascoli. Ad esempio, sembra che l'aggiunta di semi di lino nel foraggio possa influire sulla riduzione di colesterolo nel latte e ciò consentirebbe di etichettare in modo diverso la produzione locale rispetto ad altre.

5. L'INTERVENTO DELLA PROVINCIA SULLA FILIERA LATTIERO-CASEARIA OVINA

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

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

Il Caseificio sociale di Manciano è nato nel 1961 per volontà di pochi allevatori/produttori intenzionati a difendere e valorizzare la produzione di latte e formaggio locale, allora trasformato nelle cascine e commercializzato attraverso compratori che acquistavano a basso prezzo in loco. Inizialmente gli obiettivi erano solo quelli di raggruppare il latte, trasformarlo e venderlo insieme per spuntare un prezzo migliore, ma con l'aumentare degli associati e della produzione di latte¹¹ sono aumentati anche i bisogni e gli obiettivi.

Il Consorzio di tutela del pecorino toscano, invece, è stato istituito a metà degli anni ottanta contestualmente al riconoscimento della Denominazione di origine protetta (DOP), per volontà dei caseifici sociali. Lo scopo iniziale era quello di difendere la produzione regionale sia dall'abbassa remunerazione del latte sia dalla concorrenza dei prodotti similari provenienti da altre aree nazionali che godevano di aiuti di stato, in particolare la Sardegna. Ben presto, però, il Consorzio ha affiancato alla difesa di prodotto anche azioni di miglioramento della qualità della produzione (di latte e di formaggio) e della commercializzazione (nazionale e internazionale), e, nel caso di Grosseto, anche azioni di asseverazione dell'utilizzo di solo latte locale pastorizzato nella produzione del formaggio pecorino grossetano¹².

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

La produzione lattiero-casearia ovina ha un forte peso sull'economia locale: in provincia di Grosseto si produce il 50% del latte ovino regionale e il solo Caseificio sociale di Manciano

¹¹ Si fa presente che il Caseificio sociale di Manciano conta ad oggi 330 soci che conferiscono annualmente circa 9.000.000 litri di latte ovino (di cui gran parte proviene da allevamenti ubicati nell'area di produzione del Pecorino Toscano DOP) e 1.200.000 litri di latte bovino. Produce circa 16.000 quintali di formaggio (di cui l'85% è di pecora e il 75% circa è Pecorino Toscano DOP) e 6.500 di ricotta all'anno, occupa 80 dipendenti e realizza un fatturato di circa 16 milioni di Euro.

¹² Esiste a tal riguardo anche uno studio dell'Università di Parma incentrato sulla verifica della provenienza del latte utilizzato per la produzione del pecorino grossetano.

raccoglie e trasforma il 25% della latte regionale e trasforma circa il 40% del pecorino toscano DOP regionale. E la valorizzazione della produzione è sempre stata fondamentale, in quanto l'intero ciclo di filiera si svolge tutto in ambito locale, dall'allevamento alla commercializzazione (lo stesso Caseificio di Manciano raccoglie latte dai suoi associati, lo trasforma e lo commercializza).

Ma la crisi e la concorrenza rendono il settore sempre più debole. Il marchio DOP dà rilevanza al prodotto, ma l'aspetto commerciale è ancora poco sviluppato e il canale principale resta prevalentemente quello della grande distribuzione (55%). Il pecorino toscano resta ancora un prodotto di nicchia, per lo più poco conosciuto fuori dai confini regionali, e subisce molto la concorrenza di altri pecorini più conosciuti (soprattutto, sardo e romano). Il suo mercato è, infatti, molto localizzato: il 96% viene commercializzato in Italia e sono il 4% all'estero (1,5% in Europa e 2,5% extra Europa). E per questo tipo di produzioni che utilizzano solo il latte conferito dai soci e adottano un sistema di pagamento proprio che premia la qualità e le tecniche ambientali, infine, è difficile innovare per distinguersi dalla concorrenza e aumentare la remuneratività dell'attività lattiero-casearia ovina¹³ senza perderne in qualità e tipicità.

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

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

Decidendo di attivare Progetti integrati di filiera (PIF)¹⁴, la Regione Toscana ha contestualmente scelto anche le filiere su cui investire e deciso i plafond finanziari da orientare su di esse in base a quanto emerso sia da analisi e studi realizzati attraverso i propri uffici, sia da consultazioni con la Provincia di Grosseto e con gli attori locali pronti a mobilitarsi per accedervi.

¹³ A tal riguardo, si rileva che la cooperazione toscana ha cercato di rafforzare la produzione locale rispetto alla concorrenza nazionale sostenendo gli operatori nel reperire fondi che compensassero indirettamente la differenza di reddito, come quelli sul benessere animale o su altri progetti cofinanziati, o ancora sulla diversificazione delle attività degli allevatori con la reintroduzione di razze ovine autoctone (come quella dell'Amiata), che, a differenza della sarda, non solo danno altre fonti di reddito (la carne, la lana, ecc.) stimolano anche il recupero di produzioni legate a territorio (come i tessuti, ad esempio) che potrebbero dar luogo alla mobilitazione di microeconomie locali.

¹⁴ I PIF sono un aggregato di più misure del PSR finalizzati alla diversificazione e promozione delle filiere produttive e la loro approvazione comporta l'automatica finanziabilità delle singole iniziative in essi contenute. Il partenariato, infatti, presenta un progetto di massima che viene valutato dalla Regione e solo, in caso esso venga dichiarato finanziabile, il partenariato presenta il progetto esecutivo definitivo che contiene tutte le progettualità che lo compongono. Una volta approvato il PIF in via definitiva, i partecipanti ripresentano poi singolarmente i propri progetti all'organismo pagatore per il finanziamento degli interventi. E il capofila del PIF è responsabile anche della realizzazione delle progettualità degli altri soggetti beneficiari.

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

Ha come partner tutti i soggetti fondamentali della filiera (il Caseificio sociale di Manciano, che è capofila, il Consorzio di tutela del pecorino toscano, 450 allevatori, 16 caseifici, due aziende che si occupano della stagionatura ed una azienda di confezionatura¹⁵) e si pone come obiettivo il rafforzamento del processo produttivo caseario attraverso la riduzione dei costi, il miglioramento della commercializzazione del prodotto e la realizzazione di attività di promozione su mercati locali ed esteri. È prevista, inoltre, l'utilizzazione del siero che residua dalla caseificazione come integrazione all'alimentazione dei suini da ingrasso, la realizzazione di una stalla dotata di sistemi tecnologicamente avanzati di trattamento dei reflui, il potenziamento dei mezzi destinati alla consegna dei prodotti caseari. E sono previsti anche investimenti aziendali in attrezzature e macchinari finalizzati al miglioramento sia dei parametri qualitativi del latte (caratteristiche organolettiche e igienico-sanitarie), sia della qualità di mangimi e foraggi con alimentare i capi ovini.

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

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

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

¹⁵ L'esiguità di stagionatori e confezionatori si spiega con il fatto che, a differenza di quanto accade nel nord Italia, nei caseifici grossetani il prodotto viene anche stagionato e immesso sul mercato.

ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

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

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

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

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

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

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

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

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

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

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

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

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

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

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

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

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

Provincia di Grosseto (2010), *I numeri della Provincia di Grosseto. Anni 2007-2008. Primi dati 2009*, giugno.

Provincia di Grosseto (2011), *Notizie Flash Lavoro. Il mercato del lavoro provinciale anno 2010, Anno II – N I*, marzo.

Provincia di Grosseto (2011), *Programma locale di sviluppo rurale*, approvato con DGR n. 607 del 18/07/2011

Regione Toscana – Giunta regionale (2012), *Quaderni territoriali 2012. Provincia di Grosseto*.

Regione Toscana (2009), *I patti per lo sviluppo locale. Uno strumento di governance multilivello*, Quaderni della Programmazione n. 16, luglio.

Regione Toscana (2011), *Formazione professionale e sviluppo del territorio. I fabbisogni formativi in Provincia di Grosseto. Un modello di analisi e valutazione per la programmazione dell'offerta formativa provinciale*, versione 11.

Regione Toscana, Provincia di Grosseto, Irpet (2005), *Il mosaico dello sviluppo territoriale in Toscana. La Provincia di Grosseto*, Grafiche Martinelli, Bagno a Ripoli (FI) – Maggio.