

REPUBBLICA ITALIANA

BOLLETTINO UFFICIALE

DELLA REGIONE PUGLIA

Sped. in abb. Postale, Art. 2, comma 20/c - Legge 662/96 - Aut. DC/215/03/01/01 - Potenza

Anno XXXVII

BARI, 9 AGOSTO 2006

N. 102

Il Bollettino Ufficiale della Regione Puglia si pubblica con frequenza infrasettimanale ed è diviso in due parti.

Nella 1ª parte si pubblicano: Leggi e Regolamenti regionali, Ordinanze e sentenze della Corte Costituzionale e di Organi giurisdizionali, Circolari aventi rilevanza esterna, Deliberazioni del Consiglio regionale riguardanti l'elezione dei componenti l'Ufficio di presidenza dell'Assemblea, della Giunta e delle Commissioni permanenti.

Nella 2ª parte si pubblicano: le deliberazioni del Consiglio regionale e della Giunta; i Decreti del Presidente, degli Assessori, dei funzionari delegati, di pubbliche autorità; gli avvisi, i bandi di concorso e le gare di appalto.

Gli annunci, gli avvisi, i bandi di concorso, le gare di appalto, sono inseriti nel Bollettino Ufficiale pubblicato il giovedì.

Direzione e Redazione - Presidenza Giunta Regionale - Lungomare N. Sauro, 33 - 70121 Bari - Tel. 0805406316-0805406317-0805406372 - Uff. abbonamenti 0805406376 - Fax 0805406379.

Abbonamento annuo di € 134,28 tramite versamento su c.c.p. n. 60225323 intestato a Regione Puglia - Tasse, tributi e proventi regionali - Codice 3119.

Prezzo di vendita € 1,34. I versamenti per l'abbonamento effettuati entro il 15° giorno di ogni mese avranno validità dal 1° giorno del mese successivo; mentre i versamenti effettuati dopo il 15° giorno e comunque entro il 30° giorno di ogni mese avranno validità dal 15° giorno del mese successivo.

Gli annunci da pubblicare devono essere inviati almeno 3 giorni prima della scadenza del termine utile per la pubblicazione alla Direzione del Bollettino Ufficiale - Lungomare N. Sauro, 33 - Bari.

Il testo originale su carta da bollo da € 14,62, salvo esenzioni di legge, deve essere corredato da 1 copia in carta uso bollo e dall'attestazione del versamento della tassa di pubblicazione prevista.

L'importo della tassa di pubblicazione è di € 154,94 oltre IVA al 20% (importo totale € 185,93) per ogni inserzione il cui contenuto non sia superiore, nel testo, a quattro cartelle dattiloscritte pari a 100 righe per 60 battute (o frazione) e di € 11,36 oltre IVA (importo totale € 13,63) per ogni ulteriore cartella dattiloscritta di 25 righe per 60 battute (o frazione).

Il versamento dello stesso deve essere effettuato sul c.c.p. n. 60225323 intestato a Regione Puglia - Tasse, tributi e proventi regionali - Codice 3119.

Non si darà corso alle inserzioni prive della predetta documentazione.

LE PUBBLICAZIONI SONO IN VENDITA PRESSO LA LIBRERIA UNIVERSITÀ E PROFESSIONI SRL - VIA CRISANZIO 16 - BARI; LIBRERIA PIAZZO - PIAZZA VITTORIA, 4 - BRINDISI; CASA DEL LIBRO - VIA LIGURIA, 82 - TARANTO; LIBRERIA PATIERNO ANTONIO - VIA DANTE, 21 - FOGGIA; LIBRERIA MILELLA - VIA PALMIERI 30 - LECCE.

SOMMARIO

“Avviso per i redattori e per gli Enti:

Il Bollettino Ufficiale della Regione Puglia si attiene alle regole della Legge 150/2000 per la semplificazione del linguaggio e per la facilitazione dell'accesso dei cittadini alla comprensione degli atti della Pubblica Amministrazione. Tutti i redattori e gli Enti inserzionisti sono tenuti ad evitare sigle, acronimi, abbreviazioni, almeno nei titoli di testa dei provvedimenti”.

PARTE SECONDA

Deliberazioni del Consiglio e della Giunta

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 1 agosto 2006, n. 1139
Adozione Documento Strategico della Regione Puglia 2007-2013.

Pag. 14888

PARTE SECONDA

Deliberazioni del Consiglio e della Giunta

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 1 agosto 2006, n. 1139

Adozione Documento Strategico della Regione Puglia 2007-2013.

L'Assessore al Bilancio, Programmazione e Politiche Comunitarie, Francesco Saponaro, sulla base dell'istruttoria espletata dall'Ufficio Piano Strategico, confermata dal Dirigente del Settore Programmazione e Politiche Comunitarie, riferisce quanto segue:

Il processo di programmazione per l'utilizzo dei Fondi Strutturali relativi al periodo 2007/2013 è stato avviato dall'Amministrazione regionale nel settembre 2005.

Nella riunione del 28 settembre 2005 la Giunta Regionale, nel prendere atto della Comunicazione n. PRG/COM/2005/00001 "Definizione del Documento Strategico della Regione Puglia per il periodo 2007-2013. Documento introduttivo", ha approvato il conseguente provvedimento n. 1380 con il quale ha emanato specifiche direttive in ordine:

- a) all'organizzazione interna all'amministrazione regionale funzionale al rispetto degli adempimenti previsti a livello comunitario e nazionale;
- b) alla fase di gestione del processo di concertazione e coinvolgimento del partenariato istituzionale e socio-economico mediante l'attivazione di Forum tematici (la realizzarsi attraverso specifici Tavoli regionali).

A partire dal mese di ottobre 2005, le strutture del Settore Programmazione hanno affiancato il livello politico nello svolgimento di specifici incontri sia interni all'Amministrazione sia rivolti ai principali rappresentanti del partenariato istituzionale e socio-economico.

Successivamente a tali incontri, il 21 novembre 2005 si è svolto il primo incontro in seduta plenaria

tra la Regione Puglia e le rappresentanze del partenariato, così come individuate nell'ambito del Comitato di Concertazione del POR Puglia 2000-2006.

Nel corso di tale incontro, finalizzato ad illustrare i primi orientamenti regionali in merito alla predisposizione del Documento Strategico Regionale (DSR) 2007-2013, il partenariato è intervenuto illustrando le strategie e le priorità da considerare nella fase di definizione del documento programmatico.

Secondo le direttive impartite dalla Giunta Regionale con il citato provvedimento n. 1380 del 28 settembre 2005, sono stati avviati i lavori dei Tavoli interni che hanno consentito, alla fine del gennaio 2006, la predisposizione della prima bozza di DSR 2007-2011. Tale documento è stato arricchito dai contributi dei soggetti partecipanti ai lavori dei Forum tematici che ogni singolo Tavolo ha svolto con il partenariato istituzionale e socio-economico.

La versione, così riformulata, del DSR 2007-2013, è stata condivisa dal Comitato di Concertazione del POR Puglia 2000-2006, in una specifica riunione svoltasi in data 10 luglio 2006.

Il Documento Strategico Regionale (DSR) 2007-2013, che con il presente provvedimento si propone alla Giunta Regionale di adottare, tiene conto non solo dei contributi pervenuti dai Forum tematici regionali ma anche dei risultati del processo di programmazione partecipata, di cui si dà conto più ampiamente nel documento "Accorda le tue idee" predisposto dall'Assessorato alla Trasparenza e Cittadinanza attiva contestualmente trasmesso alla Giunta Regionale. Così come tiene conto dei risultati dei lavori svoltisi a livello nazionale dai Gruppi Tecnici e dai Tavoli tematici costituiti dal Ministero dell'Economie e delle Finanze - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo - ai quali la Regione Puglia, attraverso propri rappresentanti, ha assicurato specifici apporti, contribuendo altresì alla elaborazione del Quadro Strategico Nazionale e del Documento Strategico di indirizzo per il Mezzogiorno.

Il DSR 2007-2013, redatto in conformità alla vigente legislazione comunitaria, nazionale e regio-

nale, rappresenta lo schema generale di orientamento di programma per l'utilizzo delle risorse comunitarie del prossimo ciclo di programmazione, sulla base del quale verranno predisposti i relativi Programmi Operativi. Il presente provvedimento sarà trasmesso, per conoscenza, ai sensi dell'art. 17 della L.R. 16.11.2001, n. 28, alla Commissione Consiliare competente per materia nonché al Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo.

COPERTURA FINANZIARIA

ai sensi della L.R. 28/2001 e s.m.i.

Dal presente provvedimento non deriva alcun onere a carico del bilancio regionale.

LA GIUNTA

udita la relazione e la conseguente proposta dall'Assessore al Bilancio, Programmazione e, Politiche Comunitarie;

vista la dichiarazione posta in calce al presente provvedimento da parte dei Dirigenti responsabili per competenza in materia che ne attestano la conformità alla legislazione vigente;

a voti unanimi espressi nei modi di legge

DELIBERA

- di fare propria la relazione dell'Assessore proponente il presente provvedimento, che qui si intende integralmente riportata;
- di adottare il Documento Strategico della Regione Puglia 2007-2013 che, allegato al presente provvedimento, ne costituisce parte integrante;
- di trasmettere, per conoscenza, ai sensi dell'art. 17 della L.R. 16.11.2001, n. 28, il presente provvedimento alla Commissione Consiliare permanente competente in materia di programmazione;
- di trasmettere il presente provvedimento al Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo a cura del Settore Programmazione e Politiche Comunitarie;
- di pubblicare il presente provvedimento sul B.U.R.P. e sul sito istituzionale della Regione Puglia.

Il Segretario della Giunta
Dr. Romano Donno

Il Presidente della Giunta
On. Nichi Vendola



Regione Puglia

ASSESSORATO BILANCIO E PROGRAMMAZIONE

SETTORE PROGRAMMAZIONE
E POLITICHE COMUNITARIE

DOCUMENTO STRATEGICO DELLA
REGIONE PUGLIA
2007-2013

Agosto 2006

INDICE

Presentazione

1. Il sistema regione
 - 1.1 Andamenti d'insieme
 - 1.2 Le criticità della Puglia
 - 1.3 Le tendenze spontanee del sistema
 - 1.4 Lo stato dell'ambiente
 - 1.5 Analisi SWOT del territorio pugliese
2. Le lezioni dell'attuale ciclo di programmazione
3. Vision: la Puglia tra passato e futuro
4. Priorità, obiettivi e ambiti di intervento
 - 4.1 Obiettivi generali e politiche prioritarie
 - 4.2 Ambiti tematici: obiettivi specifici e linee di intervento
 - 4.2.1 Le politiche di contesto
 - 4.2.2 Le politiche per la ricerca e l'innovazione
 - 4.2.3 Le Politiche per l'inclusione e la coesione sociale
 - 4.3 La Puglia e la cooperazione internazionale
5. Integrazione finanziaria e programmatica
 - 5.1 Integrazioni e sinergie
 - 5.2 Coerenza programmatica
6. Le condizioni di attuazione
 - 6.1 Orientamenti comunitari
 - 6.2 Priorità nazionali
 - 6.3 Orientamenti regionali e ipotesi di assegnazione delle risorse dei fondi strutturali UE
7. Governance e partenariato
 - 7.1 I principi e il quadro di riferimento
 - 7.2 Decentramento istituzionale
 - 7.3 Partenariato e partecipazione dei cittadini
 - 7.4 Il governo delle politiche di coesione

Presentazione

di Francesco Saponaro, Assessore alla Programmazione

Il Documento Strategico Regionale è il frutto di un grande lavoro di dialogo e ascolto della società pugliese, sia dei gruppi sociali organizzati e delle istituzioni che dei singoli cittadini, i quali hanno raccolto con passione e senso civico l'invito a far vivere una pianificazione partecipata. Questo confronto ha già prodotto un significativo risultato, aumentando la conoscenza e la condivisione della strategia di programmazione regionale e accrescendo il livello di consapevolezza del carattere decisivo per il nostro futuro della ricostruzione di una nuova etica partecipata dei beni comuni.

La prima parte del documento è costituita da un'analisi dell'economia e della società pugliese sullo sfondo delle tendenze in atto nell'economia globale che richiedono un nuovo intreccio tra dimensione locale e internazionalizzazione.

Da questa analisi, e dalla successiva valutazione critica dell'attuazione ancora in corso della programmazione 2000-2006, deriva la scelta fondamentale del DSR di individuare alcune grandi priorità di intervento attraverso le quali possa essere realizzata anche nella nostra regione la Strategia di Lisbona.

Sulla prime due priorità, la crescita della qualità del territorio e della competitività del sistema produttivo, abbiamo registrato la condivisione dell'orientamento della Giunta regionale finalizzato a concentrare gli interventi in direzione di poche finalità strategiche come la crescita di un'occupazione stabile e regolare, la ricerca e l'innovazione, la crescita dimensionale e la cooperazione d'impresa, l'internazionalizzazione. Fra gli strumenti di intervento, un ruolo importante è affidato ai Distretti Tecnologici con orizzonte almeno regionale, e ai programmi che devono sostenere i percorsi di internazionalizzazione e di attrazione degli investimenti.

L'obiettivo della competitività, territoriale e produttiva, non viene concepito dalla Giunta regionale come alternativo, in termini di priorità, rispetto a quello dell'equità e dell'inclusione sociale. Noi vogliamo rilanciare in Puglia l'ispirazione originaria della strategia di Lisbona che riconosceva alla protezione sociale il potenziale per giocare un importante ruolo come fattore produttivo¹, destinando attenzione e risorse ai temi dell'integrazione socio-sanitaria dei progetti territoriali e della crescita delle capacità e delle conoscenze professionali dei settori svantaggiati della popolazione. Nel Documento viene inoltre riservata la dovuta centralità alla tematica decisiva del miglioramento dei sistemi di istruzione e formazione e del contrasto della precarietà lavorativa: si tratterà di riqualificare, per la prima volta nella nostra regione, sia gli interventi direttamente finanziati da Fondo Sociale Europeo che gli interventi sociali collegati all'attuazione degli obiettivi del FESR, dalla riqualificazione urbana alla qualità sociale dei contesti territoriali.

Il Documento contiene una prima ipotesi di individuazione delle linee di intervento e di allocazione delle risorse finanziarie sugli assi strategici e sugli obiettivi prioritari; tali ipotesi saranno meglio precisate nei Programmi Operativi tenendo conto delle conclusioni delle trattative fra Unione Europea, Governo nazionale e governi regionali. Nella distribuzione delle risorse si è tenuto inoltre conto del vincolo regolamentare di destinare il 60% agli obiettivi della diffusione dell'economia della conoscenza. Affinché tale scelta non penalizzi altri importanti filoni di intervento, come quello dei servizi collettivi di base, che pure incidono significativamente sul miglioramento delle capacità attrattive del contesto territoriale, il DSR riafferma la determinazione del Governo regionale a pianificare in modo integrato i fondi FAS, sapendo che questi potranno integrare le scelte promosse attraverso l'utilizzo dei Fondi Comunitari.

¹ Commissione Europea, *Strengthening the Social Dimension of the Lisbon Strategy*, 2003, pag. 3.

Sul piano della *governance* una prima scelta della Regione è quella di valorizzare le aggregazioni territoriali tenendo conto in via prioritaria di quanto emerso dall'istruttoria tecnica sul bando regionale per la pianificazione strategica: si tratta di nove poli di area vasta a cui potrà aggiungersi l'area interprovinciale della Valle d'Itria. In tal modo, grazie anche al ruolo innovativo svolto dalle Amministrazioni provinciali e dagli Enti locali, potremo ottenere tre importanti risultati: superare o far evolvere l'esperienza dei PIT e dei PIS salvaguardando il nocciolo razionale della loro impostazione originaria; segnare una netta discontinuità rispetto al passato attraverso una piena responsabilizzazione programmatica e attuativa dei territori che compongono la Puglia; dare una spallata al centralismo burocratico regionale che produce spesso lungaggini e inefficienze. Nel nuovo contesto programmatico la Regione promuoverà Accordi di programma che prevedano premialità e disincentivi per la fase di attuazione e individuino, insieme con gli Enti locali, gli organismi intermediari pienamente responsabili della gestione e rendicontazione degli interventi, specializzandosi particolarmente nella valutazione ex ante della validità e coerenza strategica dei programmi elaborati dai territori e nel loro monitoraggio.

Anche per i programmi di rilevanza regionale e sovraregionale la Regione assicurerà la massima trasparenza decisionale e il pieno coinvolgimento delle rappresentanze locali. Si procederà mediante la redazione di Piani regionali e Studi di fattibilità che daranno evidenza alle valutazioni tecniche comparate (finanziarie, ambientali e territoriali) che motivano la selezione degli interventi; questi Piani e Studi di fattibilità saranno costruiti in costante dialogo e confronto con le Autonomie locali e le forze sociali. Anzi, un apposito studio avrà ad oggetto proprio la *governance* e le procedure attuative per migliorare la cooperazione e ridurre i costi di transazione a beneficio anche della trasparenza e del controllo sociale.

Il metodo proposto sarà attuato anche sul versante dell'incentivazione alle imprese per il sostegno ai necessari processi di innovazione dei distretti produttivi della nostra regione.

La Giunta regionale auspica che il confronto serrato e qualificato con gli attori istituzionali, le forze sociali e la cittadinanza attiva, che ha caratterizzato la fase di elaborazione del Documento Strategico, si intensifichi ulteriormente nelle fasi successive della programmazione operativa e dell'attuazione e produca le condizioni di partenza indispensabili per il successo della pianificazione strategica 2007-2013: fiducia, cooperazione sociale, valutazione partecipata, nonché il rilancio di quella dimensione etica, pubblica e privata, che è il primo capitale sociale su cui si fonda il necessario rilancio dell'economia pugliese.

1. Il sistema regione

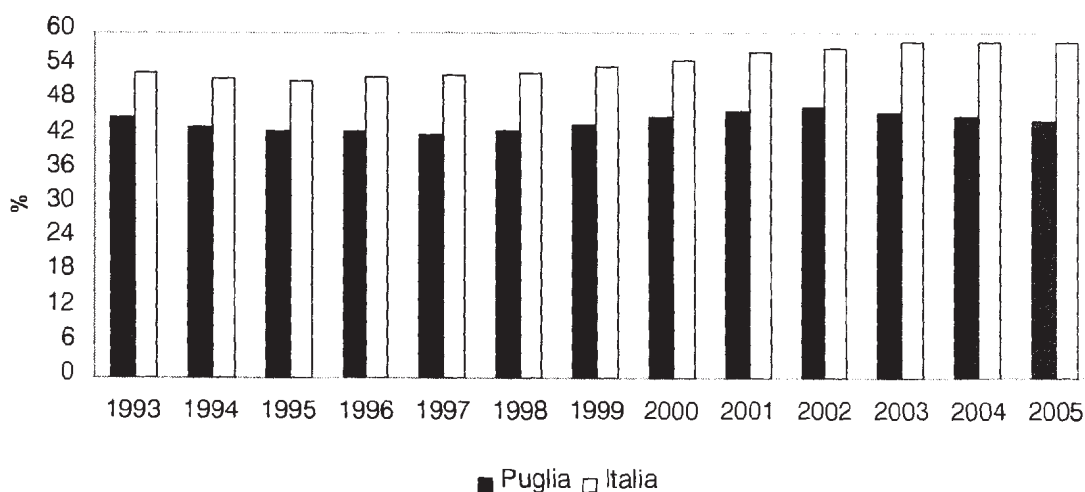
1.1 Andamenti d'insieme

Con il nuovo secolo la Puglia ha mostrato, dopo una fine degli anni Novanta piuttosto positiva, crescenti difficoltà. Esse si sono tradotte tanto in problemi di tenuta del tessuto sociale quanto in un andamento complessivamente molto modesto della produzione e dell'occupazione. Vi sono stati diffusi segni di debolezza competitiva nei suoi tradizionali sistemi produttivi locali, a cui ha corrisposto solo in minima parte l'emergere di nuove specializzazioni e nuovi punti di forza. La Puglia ha condiviso, in maniera in genere più accentuata, i modesti risultati dell'intero Paese negli ultimi anni. In Puglia, in particolare, sono tutti presenti i segnali del progressivo "declino" italiano: contenuta capacità di creare lavoro e di garantire condizioni di reale inclusione sociale per tutti i cittadini; andamento modesto della produttività e mancato emergere di nuove attività, industriali e di servizio, a maggior contenuto di innovazione; difficoltà competitive complessive, in particolare nelle esportazioni dei beni di consumo del Made in Italy. I dati sul mercato del lavoro, il Prodotto Interno Lordo e l'export con l'estero possono sintetizzare queste dinamiche.

Il mercato del lavoro

Negli ultimi anni il sistema produttivo pugliese ha mostrato un'insufficiente capacità di creare lavoro in palese contrasto con uno degli obiettivi fondamentali della cosiddetta Strategia di Lisbona. Nel 2004, la dinamica degli **occupati**, registrata dall'indagine sulle forze di lavoro, è stata negativa (- 0,6 % rispetto al 2003), in linea con la contrazione nell'area meridionale (- 0,4 %) a fronte di una variazione di segno opposto a livello italiano (0,7%). E' aumentato il numero di disoccupati (3,3%), contrariamente a quanto è avvenuto sia nel Mezzogiorno (- 8,6 %) sia in Italia (- 4,3 %). Il totale delle forze di lavoro è rimasto invariato.

Tasso di occupazione (15-64 anni)*



* Tasso di occupazione = Occupati totali / popolazione 15-64 anni

Fonte: Istat

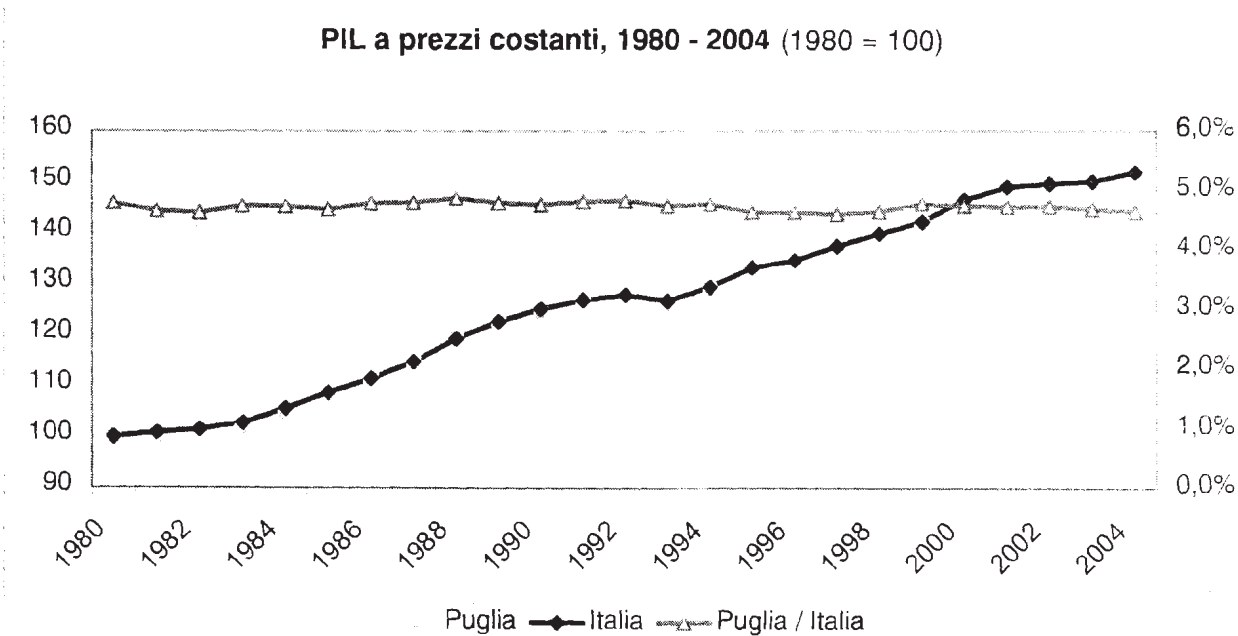
Il Prodotto Interno Lordo regionale

Il PIL della regione, che nel 2004 rappresentava il 4,6% di quello italiano, ha registrato sull'intero periodo 1991-2004 una crescita complessiva in linea sia con quella del Mezzogiorno sia con quella nazionale. Tuttavia, mentre nel quinquennio 1996-2000 si è avuto un forte incremento (2,4%), superiore sia a quello dell'area meridionale (2,1%) sia alla media nazionale (1,9%), nel triennio 2001-04 l'incremento medio annuo è risultato sensibilmente inferiore sia alla media nazionale (0,8%) sia a quella meridionale (1,3%). Il 2004 è stato un anno di forte recessione, mentre il 2005 sembra chiudersi all'insegna di una stazionarietà del PIL.

Il contributo della regione nel 2004 è stato pari al 4,6% del PIL nazionale e al 18,8% del PIL del Mezzogiorno, quote ridotte pressoché invariate rispetto agli stessi valori del 2000: rispettivamente 4,7% e 19,4%. Se si considera che, invece, il contributo dell'intera area del Mezzogiorno sul totale del Paese è passato dal 24,4% del 2000 al 24,7% del 2004, si può ben intendere che la fase di crisi della regione tende a farle perdere terreno sulle altre regioni del Mezzogiorno.

Il PIL pro capite della regione nel 2004 era pari al 66,4% di quello italiano e al 95,9% di quello dell'area meridionale. La sua evoluzione ha mostrato variazioni simili a quelle del prodotto. Nel quinquennio 1996-2000 l'incremento medio annuo è risultato pari al 2,3%, superiore sia alla media nazionale (1,8%) sia a quella dell'area meridionale (1,7%). Negativo invece l'andamento dell'inizio del nuovo decennio.

Nell'ambito di questo quadro di insieme, gli andamenti di aree e sistemi produttivi locali sono stati differenti. A livello provinciale permangono gravissime difficoltà strutturali e congiunturali a Brindisi e, in misura inferiore, a Foggia. La provincia di Lecce ha interrotto un ottimo trend di crescita e mostra, pur da posizione di maggior forza, un difficile momento congiunturale. Più forte, grande e diversificata l'economia barese, ma con andamenti deboli; legata alle vicende dei suoi poli di specializzazione quella tarantina.

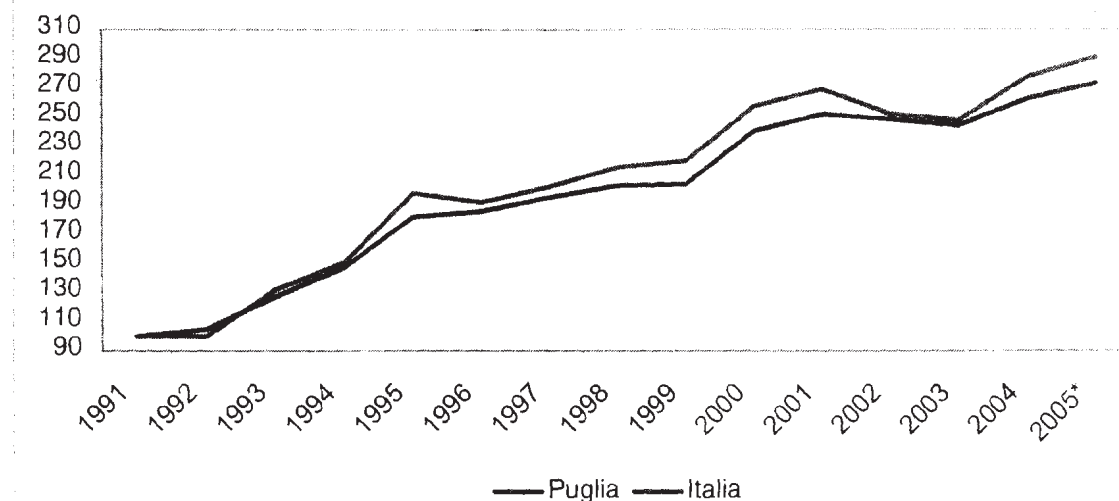


Fonte: ISTAT

L'export

La **capacità di esportare** della Puglia, misurata come esportazioni di merci in percentuale del relativo Pil, si attesta, nel 2003, sul 9,4%, in diminuzione dal 2000 (10,9%) ma comunque sempre superiore al relativo dato per il Mezzogiorno. Tuttavia, il gap con l'indicatore della capacità di esportazione dell'Italia rimane ampio e costante sui 10 punti percentuali.

Export totale (1991 = 100)



Fonte: ISTAT

1.2 Le criticità della Puglia

L'insufficiente sviluppo della Puglia negli ultimi anni, sia in termini qualitativi sia in termini quantitativi può essere meglio compreso analizzando tre grandi aree di criticità della regione: le condizioni dei cittadini (**criticità sociali**), le condizioni del territorio (**criticità di contesto**), le condizioni delle imprese (**criticità delle imprese**). Il loro esame può consentire:

- di meglio comprendere e qualificare quanto avvenuto in Puglia nel passato e la situazione del presente;
- di spiegarne gli andamenti complessivi
- di individuare, di conseguenza le priorità per l'azione di rilancio della regione che saranno esplicitate nei capitoli successivi di questo documento.

Le criticità sociali

Nell'Europa contemporanea, le condizioni di vita dei cittadini sono una determinante fondamentale dei livelli di sviluppo – intesi in senso non solo economico – che possono essere raggiunti. Per due motivi. Innanzitutto perché l'inclusione sociale di tutti i cittadini, la riduzione delle aree di povertà e disagio, la diffusione della legalità, i processi di formazione scolastica, la parità di genere sono di per sé, ciascuno e tutti insieme, obiettivi fondamentali delle politiche di sviluppo. In secondo luogo perché la crescita – in senso strettamente economico – può essere raggiunta solo in società

inclusive, caratterizzate da condizioni di legalità e rispetto delle regole, e nelle quali vengano fatte crescere e messe a valore le capacità di tutti i cittadini, giovani e anziani; uomini e donne.

La risorsa maggiore, relativamente sottoutilizzata in passato, che la Puglia ha a disposizione, sono le capacità scientifiche, culturali, creative, delle sue donne e dei suoi uomini. Nell'economia contemporanea, caratterizzata dall'emergere di nuove attività nell'industria e nei servizi, da processi continui di innovazione e di differenziazione dei prodotti, dalla concorrenza internazionale di paesi con costi di produzione ben più bassi, la Puglia potrà competere solo grazie all'intelligenza creativa dei pugliesi e delle pugliesi.

Popolazione, natalità, migrazioni

Le dinamiche demografiche regionali mostrano alcuni segnali preoccupanti. La popolazione cresce molto lentamente: se in passato un rallentamento dell'incremento naturale era collegato a processi di modernizzazione e di inserimento lavorativo delle donne, con la contrazione del numero medio di componenti delle famiglie, un tempo assai alto, oggi il tasso di natalità è basso, inferiore alla media nazionale (10 contro 9,7). Questo segnala una diffusa incertezza sul futuro, in particolare per le giovani coppie, legata tanto alle prospettive di reddito e di stabilità del lavoro quanto al costo della casa e dei servizi.

In secondo luogo, all'interno di un processo comune all'intera Europa, cresce la quota della popolazione anziana, che comincia ad esprimere un fabbisogno diffuso di servizi di cura e di accompagnamento a cui le famiglie – tradizionali fornitrici – riescono con difficoltà sempre maggiore a far fronte. Tuttavia resta alta la percentuale di popolazione pugliese giovane (38%, cinque punti in più della media nazionale), che rappresenta un punto di forza potenzialmente della massima importanza per la Puglia come per l'intero Mezzogiorno.

Parallelamente l'indice di dipendenza strutturale degli anziani (25,3%) è quattro punti più basso della media nazionale.

In terzo luogo è contenuta la presenza di stranieri, che ammonta, sulla base dei dati relativi agli iscritti all'anagrafe al 1 gennaio 2004, a circa 43.000 unità, pari allo 1,1% della popolazione, un valore decisamente più basso rispetto alla media nazionale. Se questo fa sì che in Puglia siano meno rilevanti le criticità, sul versante dei servizi sociali in genere, che sono presenti in particolare nelle regioni del Nord, rende però assai contenuto il contributo che in termini di capacità scientifiche, culturali, imprenditoriali, può venire da "cervelli" stranieri. Una quota molto elevata di stranieri è impiegata in agricoltura, servizi domestici, ristorazione. In particolare in Puglia è anche molto basso il numero di studenti stranieri nel sistema universitario. La prossimità della Puglia ai Balcani, e la profondità dei rapporti instaurati in particolare negli ultimi 15 anni rendono però potenzialmente assai maggiore il contributo che residenti stranieri potrebbero dare alla società e all'economia regionale.

In quarto luogo anche in Puglia con la metà degli anni novanta è ripreso un significativo movimento migratorio verso il Centro-Nord, pari in media a 24.000 unità nel 1996-2002 (contro 20.000 negli anni precedenti). A fronte di una stazionarietà dei flussi in entrata (prevalentemente rientri dal Nord di persone in età più avanzata) ciò ha provocato un ampliarsi del saldo migratorio negativo. Il tasso di emigrazione è lievemente inferiore alla media del Mezzogiorno, ma, come per l'intera ripartizione, ha una quota significativa di giovani ad alta qualifica. Studi recenti sulla mobilità dei laureati hanno mostrato un quadro particolarmente negativo per la Puglia, peggiore delle altre grandi regioni del Sud, in termini di "fuga di cervelli" verso il Centro-Nord. La regione sta dunque perdendo progressivamente una quota del suo capitale umano più pregiato. Il fenomeno è tuttavia

disomogeneo all'interno della regione. Particolarmente preoccupanti sono i dati relativi ai saldi migratori della provincia di Foggia e, in minor misura, di Brindisi e Taranto.

Povertà ed esclusione sociale

Circa un quarto della popolazione regionale vive in condizioni statistiche di povertà relativa², vale dire 350.000 famiglie, cioè 840.000 persone. La Puglia mostra i valori più alti insieme a Sicilia e Calabria. L'incidenza delle famiglie povere sul totale delle famiglie è, infatti, del 25,2%, contro una media nazionale dell'11,7% ed una media del Sud del 25%. In Puglia, inoltre, è presente il 13,2% delle famiglie povere dell'intero Paese, mentre nel Sud risiede il 68,7% delle famiglie povere.

L'indice di povertà relativa individua le famiglie con difficoltà a mantenere alcuni standard di consumi; i consumi di queste famiglie si concentrano sui beni primari (alimentazione, casa, vestiario), con pochissime risorse disponibili per consumi di rango superiore, ad esempio legati alla cultura, alla mobilità, alla società dell'informazione. Questo da un lato deprime la domanda aggregata regionale per le produzioni di servizi più avanzati; dall'altro rende più difficile per una significativa quota di pugliesi – in particolare giovani – l'investimento sulla conoscenza e sulla creatività individuale, riducendo quindi il complessivo potenziale di crescita regionale. Nell'economia della conoscenza questo rappresenta una perdita secca per la Puglia.

Una quota di popolazione regionale è invece in condizione di povertà assoluta, con difficoltà a soddisfare anche i bisogno primari: questo dà luogo ancora a condizioni abitative difficili e a situazione di deprivazione. Queste condizioni riguardano in particolare famiglie numerose (e quindi colpiscono in particolare le fasce giovanili), famiglie monoparentali, anziani soli.

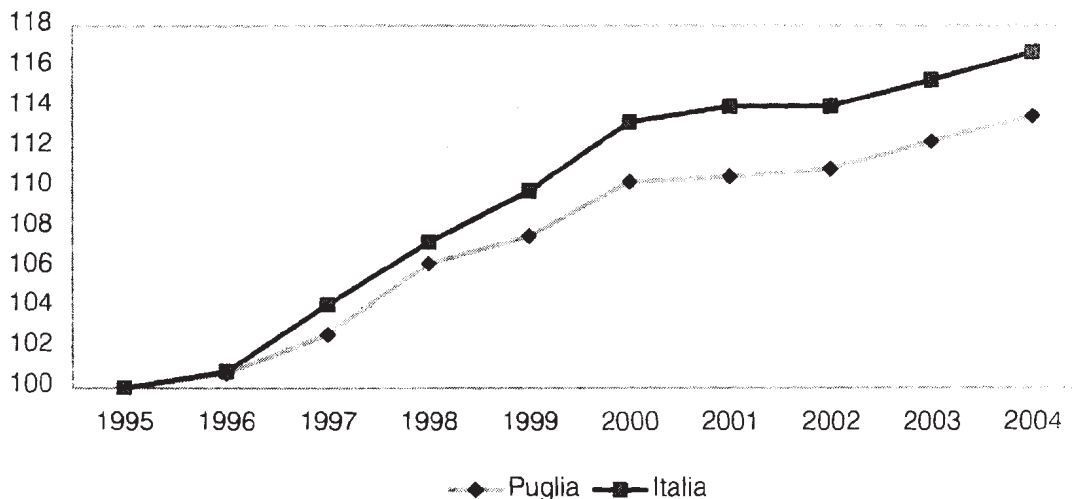
Anche in questa area sociale si annidano i più pericolosi fenomeni di esclusione sociale, in particolare dei giovani: abbandoni scolastici precoci, fenomeni di disagio giovanile, fino a vere e proprie aree di contiguità con l'illegalità.

L'andamento dei consumi delle famiglie nell'ultimo quadriennio è stato molto modesto: l'incremento, in termini reali, fra 2000 e 2004 è stato solo del 3% contro una crescita del 9,5% nel quadriennio precedente (96-00).

² Povertà relativa: si definisce povera una famiglia di due componenti la cui spesa media mensile è risultata inferiore alla spesa media per singolo individuo pari nel 2004 a 919,98 euro (874,74 nel 2003). L'incidenza della povertà relativa è pari alla quota di famiglie povere sul totale delle famiglie residenti.

Povertà assoluta: si definisce povera una famiglia i cui consumi sono inferiori a quelli necessari per l'acquisto di un paniere di beni e di servizi di sussistenze valutato nel 2002 pari a 573,63 Euro mensili. L'incidenza è pari alla quota di famiglie povere sul totale delle famiglie residenti (la soglia oscilla quindi da 735,98 a 1.103,98 Euro). Il dato in corso di revisione non è disponibile per gli ultimi anni.

(fonte ISTAT)

Spesa delle famiglie (1995 = 100)

Fonte: ISTAT

Illegalità e criminalità

La diffusione di comportamenti illegali in Puglia è purtroppo elevata. Essa configge apertamente con le possibilità offerte dalla “nuova economia” per lo sviluppo che richiedono un quadro di legalità e certezza del diritto. La Puglia è ai primi posti (anche se dopo le altre grandi regioni meridionali) in Italia per gli indicatori disponibili quali le costruzioni abusive, i delitti ambientali, il ciclo del cemento e quello dei rifiuti.

Oltre a quanto detto si dirà più avanti sul lavoro irregolare (con la connessa evasione contributiva e il mancato rispetto delle normative di salute e sicurezza) è sensibile in regione anche l'evasione fiscale. Con la progressiva trasformazione del sistema impositivo nazionale, e il crescente peso della fiscalità locale e del finanziamento di regioni ed Enti Locali con imposte territoriali, questo contribuisce a deprimere la capacità di finanziamento dei servizi pubblici. La diffusione dell'evasione ingenera poi una grave divisione della società regionale, fra quanti (in particolare i lavoratori dipendenti) rispettano le normative fiscali e quanti (in particolare all'interno del lavoro autonomo) riescono ad eluderle o evaderle. La presenza di imprese, specie nei settori del terziario e dell'edilizia che riescono sistematicamente ad evadere le normative contributive e fiscali ingenera una pericolosissima concorrenza nei confronti delle imprese pienamente legali.

La diffusione di forme di criminalità organizzata, pur se con andamenti alterni nel tempo, e pur su livelli inferiori a quelli di grandi altre regioni del Sud è ancora sensibile, anche in connessione ad organizzazioni internazionali. Oltre che su reati più gravi e sulla sensazione di sicurezza dei cittadini, questo si ripercuote sulle attività economiche: stando al Rapporto SOS Imprese del 2005, il 30% dei commercianti pugliesi sarebbe vittima di estorsioni.

La scolarità

L'investimento della società pugliese nella formazione dei giovani è ancora molto insufficiente nel panorama italiano e ancor più in quello europeo.

I dati sulla frequenza della scuola dell'obbligo sono positivi e mostrano, grazie a progressi costanti, la quasi totale eliminazione dei fenomeni di evasione, anche se permangono piccoli fenomeni connessi a situazioni di esclusione sociale.

Contenuta è invece la frequenza nelle scuole secondarie, anche se in forte miglioramento nel lungo periodo. I dati sui tassi di scolarità mostrano che la percentuale di giovani fra i 15 e i 18 anni che frequentano le superiori in Puglia nell'anno scolastico 2003-04 è del 79%, quota inferiore tanto alla media nazionale (83%) quanto ai valori di regioni vicine come l'Abruzzo, che hanno risultati decisamente migliori (88%).

L'insufficiente numero di diplomati rende più lenta la transizione della società pugliese verso una situazione caratterizzata da livelli diffusi di istruzione.

Per quanto riguarda la frequenza universitaria, nell'anno accademico 2004/05, il numero degli iscritti alle università pugliesi era di 113.323 unità, con un incidenza degli iscritti sul totale degli abitanti compresi fra i 18 ed i 30 anni di 15 su 100, mentre la media italiana è di 19 su 100.

La recente indagine Ocse-Pisa sulle effettive capacità di apprendimento degli studenti non rende disponibili dati a livello regionale. Tuttavia ai dati relativi all'intera circoscrizione meridionali appaiono fortemente preoccupanti. Il punteggio medio del "livello di competenze in matematica" verificato dall'Ocse nelle scuole medie di Puglia, Campania, Molise e Abruzzo è del 16% più basso rispetto alle regioni del Nord-Est.

Lavoro e occupazione

I dati sul mercato del lavoro pugliese sono ben conosciuti e non sono positivi. Mostrano una strutturale bassa capacità di creare occasioni di lavoro, in particolare per i giovani a maggiore qualificazione e fortissime disparità di genere. Purtroppo l'andamento degli ultimi anni è stato negativo: si è arrestato quel processo virtuoso di progressiva riduzione degli ampi divari con le medie nazionali che aveva caratterizzato gli anni a cavallo del nuovo secolo.

La Puglia è oggi caratterizzata da un tasso di occupazione inferiore a quello medio meridionale (nel 2004 il 45% contro il 46,1% meridionale) e da un elevatissimo tasso di disoccupazione (15,5% contro 15% dell'area meridionale). Anche il tasso di attività (53,4%) risulta inferiore a quello meridionale (54,3%) e a quello italiano (62,5%). È la componente femminile a segnalare il maggiore ritardo del tasso di occupazione (28,8%, contro 30,7% nel Sud). I dati del 2004-05 mostrano addirittura una sensibile diminuzione dell'occupazione femminile.

Nel 2000³ il tasso di occupazione per la Puglia era sostanzialmente lo stesso (44,8%), mentre per il Mezzogiorno era di 1,5 punti inferiore (44,4%) e per l'Italia di 2,6 punti inferiore (54,8%): la Puglia non tiene il passo con la crescita degli occupati registrata nelle altre regioni del Mezzogiorno ed in Italia. Un'altra caratteristica negativa della dinamica dell'occupazione pugliese riguarda gli occupati nella fascia di età 55 - 64 anni. Nel 2000 per questa classe di età si registrava un tasso di occupazione relativo pari a 30,4% (superiore al dato italiano 27,7% e simile al dato del Mezzogiorno 30,8%), mentre nel 2004 la situazione è peggiorata: il tasso di occupazione dei lavoratori "anziani" è

³ Dal 2004, l'Istat utilizza la rilevazione dei dati del mercato del lavoro in base all'indagine di carattere continuo e non più di carattere trimestrale come era avvenuto fino al 2003. I dati qui utilizzati perciò si riferiscono alla "nuova" serie ove possibile quando ricalcolati per quelli anteriori al 2003, e alla "vecchia" serie quando non ricalcolati.

28,5% in Puglia, mentre la *performance* dei lavoratori nel Mezzogiorno ed in Italia nella corrispondente fascia d'età è migliorata, facendo registrare, rispettivamente, un tasso pari a 31,5% e 30,5%.

Sul fronte della disoccupazione, la Puglia è migliorata passando dal 16,3% del 2000 (dato v.s.) al 15,5% del 2004 (dato n.s.), seguendo la tendenza del Mezzogiorno e dell'Italia che ha visto ridursi i rispettivi tassi di due punti circa. Il dato regionale rimane, nel 2004, più elevato del Mezzogiorno (15%) e dell'Italia (8%), con una performance ben peggiore di quella delle regioni non obiettivo 1, il cui tasso di disoccupazione si attesta su un livello "naturale" del 5%. Ma è soprattutto tra i giovani (15-24 anni) che la situazione appare più difficile: nonostante il tasso di disoccupazione giovanile si sia ridotto di 3 punti nella sola Puglia tra il 2000 ed il 2004, esso rimane su livelli allarmanti pari al 35,4%, contro il 37,6% del Mezzogiorno (44,7% nel 2000) e 27% dell'Italia.

Forte e crescente è in Puglia la presenza di lavoro irregolare. In base a stime Istat riferite al 2002, in Puglia erano ben 286.000 le unità di lavoro irregolari, pari al 21% delle unità di lavoro totali, con un incremento sensibile rispetto alla situazione di metà anni novanta: più 37.000 unità e un peso sul totale cresciuto di 1,6 punti percentuali. Il tasso di irregolarità resta comunque inferiore alla media meridionale. E' nettamente più alto, e fortemente crescente, in agricoltura (41,6%), e nei servizi; è su valori decisamente più bassi nell'industria in senso stretto, mentre si è lievemente contratto, pur permanendo su valori alti, nell'edilizia.

L'eccessiva diffusione delle forme di lavoro saltuario, e soprattutto la loro reiterazione nel tempo, all'interno dei percorsi di vita individuali, rende più forte l'incertezza e la condizione di precarietà in particolare dei giovani. Una quota dei nuovi posti di lavoro creati negli ultimi anni è a tempo determinato.

La questione femminile

In Puglia permangono problemi di discriminazione di genere in tutti gli ambiti della vita economica e sociale (discriminazioni nell'accesso e nella permanenza nel mercato del lavoro, relativamente ai livelli di reddito, nelle posizioni professionali, nei percorsi di carriera, nell'orientamento, nella formazione e nell'istruzione).

L'accesso al mercato del lavoro della componente femminile, in Puglia, risulta essere ancora oggi molto limitato: il tasso di attività femminile è, infatti, modestissimo (36,9%) ancora di più se confrontato con quello maschile (69,4); quello di occupazione ancora più basso (28,8%). Un ulteriore riscontro sulla "debolezza" della manodopera femminile può essere evidenziato quando si mostri che il 12,2% delle occupate pugliesi lavora nell'agricoltura (nel Mezzogiorno è solo il 5,5% ed in Italia il 3,7%).

Il ciclo più recente ha peggiorato questa situazione: dall'ultima rilevazione ISTAT sulle forze di lavoro (2005), infatti, la Puglia si attesta all'ultimo posto tra le regioni italiane per tasso di occupazione femminile, con il 26,8% di occupate, contro una media nazionale del 45,3% ed un tasso di occupazione maschile nella regione del 62,5%. Analogamente il tasso di disoccupazione femminile si attesta al secondo posto in Italia dietro la sola Sicilia, con il 20,9%, contro una media nazionale del 10,1% ed una disoccupazione maschile nella regione attestata all'11,5%.

La modesta domanda di lavoro espressa dalle imprese pugliesi favorisce la fuga dal mercato del lavoro da parte delle donne, scoraggiate dal rimanervi per la persistente mancanza di opportunità.

Nonostante l'offerta di lavoro femminile si presenti con livelli di qualificazione professionale spesso migliori di quelli della componente maschile, la distribuzione della posizione nella professione evidenzia un forte sottodimensionamento della presenza femminile nelle qualifiche più

elevate e dotate di maggiore autonomia decisionale. Vi è un divario forte nella partecipazione al lavoro con contratti a tempo determinato, a scapito delle donne.

Altri elementi concorrono a sottolineare le difficoltà della condizione femminile nella regione:

- i dati sull'istruzione mostrano come la percentuale di femmine che transitano dalla scuola dell'obbligo alla scuola secondaria sia più bassa rispetto a quella maschile, in controtendenza con quanto avviene nel resto d'Italia;
- sebbene l'offerta di lavoro femminile si presenti con livelli di qualificazione professionale spesso migliori di quelli della componente maschile (ad esempio, il tasso di passaggio dalla scuola superiore all'università, nell'anno accademico 2001-2002, è del 72,1% per le donne e del 57,8% per gli uomini; inoltre le laureate ogni cento donne di 25 anni sono il 20,4% mentre i laureati sono il 15,4% degli uomini della stessa età), la distribuzione nelle professioni evidenzia un forte sottodimensionamento della presenza femminile nelle posizioni più elevate e dotate di maggiore autonomia decisionale, rispetto alle professioni che richiedono, invece, una più bassa qualifica e una minore autonomia;
- l'assenza o l'insufficienza di un adeguato sistema di *welfare* costituisce non solo un ostacolo al miglioramento delle condizioni di vita e di indipendenza delle donne, ma si configura come vera e propria azione discriminatoria che, di fatto, rende più difficile la loro partecipazione attiva al mercato del lavoro. Infatti, la domanda fondamentale delle donne è quella di una maggiore dotazione, di una maggiore efficienza e qualità e di una maggiore razionalizzazione dei servizi di distribuzione commerciale, di carattere educativo, di integrazione del lavoro di cura e custodia dei figli e di altri familiari dipendenti e di mobilità.

Le criticità del contesto

La capacità competitiva delle imprese dipende sempre più dalla qualità dei contesti nei quali esse sono inserite: dalla qualità ambientale⁴ (che può connotare positivamente molti prodotti) alla vivacità culturale (che offre stimoli e ambienti creativi agli imprenditori); dalla sicurezza all'efficienza dei servizi di base. Nell'attuale quadro dell'economia internazionale, poi, i servizi logistici e di trasporto (tanto delle merci quanto dei passeggeri) rappresentano un fattore fondamentale per la competitività delle imprese.

Infrastrutture e servizi sociali

Le **infrastrutture sociali** sono ancora molto carenti, sia in Puglia sia, e maggiormente, nel Mezzogiorno le cui dotazioni vengono indicate rispettivamente all'82,3% ed al 76,6% di quella italiana. In particolare, per la Puglia sono le dotazioni culturali e ricreative (47,2%) che abbassano la media generale dell'indicatore, dato che le infrastrutture per l'istruzione e la sanità sono allineate con quelle italiane e superiori a quelle del Mezzogiorno, che quindi manifesta ancora un ritardo nel dotarsi di tali infrastrutture.

⁴ Lo stato dell'ambiente nella regione Puglia verrà trattato approfonditamente nel paragrafo 1.4.

Con riferimento alle strutture socio-assistenziali, la Puglia presenta notevoli ritardi sia a livello quantitativo che qualitativo. Infatti, accanto ad un evidente sottodimensionamento delle capacità di accoglienza delle strutture per minori, anziani e diversamente abili, si deve evidenziare la inadeguatezza delle strutture esistenti rispetto ai requisiti strutturali di qualità, definiti a livello nazionale dal DPR n. 308/2001. Sul piano quantitativo, gli ultimi dati disponibili (2001) pongono la Puglia anche al di sotto della media già bassa del Mezzogiorno: per le strutture residenziali per minori, disabili e anziani si registra nella regione una dotazione di posti letto pari a 26,6 per 10.000 abitanti, a fronte di 31,8 p.l. per il Mezzogiorno e 57,2 p.l. per il Paese. Tra le strutture comunitarie a ciclo diurno, il dato relativo alla dotazione di asili nido della regione è su livelli altrettanto preoccupanti: sempre nel 2001, il numero di posti nei nidi pubblici e privati è pari per la Puglia a 2,9 posti ogni 100 bambini tra 0 e 2 anni, a fronte di un dato nazionale che, pur modesto, raggiunge i 9 posti circa per 100 bambini nell'età di prima infanzia. Infine, particolarmente carenti sono le strutture residenziali di tipo familiare, nonché le strutture per i disabili gravi senza il supporto familiare e la rete dei centri comunitari diurni.

A livello provinciale, Bari è la provincia più dotata di strutture per l'istruzione e la sanità: mentre per le prime si registra una tendenza all'aumento dal 1991, per le seconde il dato è in diminuzione. La tendenza nelle province per questi indicatori (generalmente molto bassi) è verso l'aumento della dotazione infrastrutturale, ad eccezione di quelle culturali in provincia di Bari (nel 2001 80,5% e nel 2004 74%) e di quelle per l'istruzione in provincia di Brindisi (nel 2001 78,6% e nel 2004 73,5%). In sintesi, la provincia con la maggior infrastrutturazione sociale è Bari (114,7%) e quella con la minore è Foggia (48%).

Le infrastrutture economiche

Il sistema infrastrutturale della Puglia evidenzia al 2004 un ritardo nei confronti del Paese: l'indicatore dell'Istituto Tagliacarne⁵ riporta una **dotazione infrastrutturale economica** pari al 75,9% della dotazione media italiana, valore comunque più alto rispetto a quello dell'intero Mezzogiorno che possiede una dotazione di infrastrutture pari al 73,9% della media italiana.

L'unico settore in cui la Puglia ha una **dotazione maggiore** del Paese è quello delle reti ferroviarie (111,3%), a differenza di quanto succedeva nel 2001 quando anche le rete portuale presentava un indicatore superiore alla media nazionale. Tuttavia, il dato statistico aggregato non sottolinea la scarsità e inadeguatezza e persino inesistenza di collegamenti tra zone del territorio regionale e con le regioni vicine. In particolare, va segnalata la situazione critica, dal punto di vista dell'accessibilità ferroviaria, di molti paesi del Salento e del Gargano, i binari unici per Lecce e per Taranto, la mancanza di un collegamento diretto con Napoli, Campobasso e l'insoddisfacente collegamento Lecce-Bari-Roma, etc.

Rispetto al Mezzogiorno, nel 2004 la Puglia ha una dotazione superiore senz'altro della rete ferroviaria, ma anche della rete energetica e delle reti bancarie e creditizie.

La **dotazione più carente** di infrastrutture si rileva nella rete aeroportuale al 43,7% di quella italiana, a fronte di una dotazione per il Mezzogiorno pari al 60% circa. La dotazione di aeroporti in Puglia è stazionaria rispetto al 2001 ed addirittura minore rispetto al dato 1991 (57,2%), com'è successo per tutto il Mezzogiorno del resto, confermando che il ritardo nei confronti dell'Italia è di tipo consolidato. Un ulteriore problema è costituito dall'accessibilità agli aeroporti che risulta carente e va ulteriormente rafforzata.

⁵ Istituto Tagliacarne 2004 in statistiche regionali Starnet-Unioncamere.

- Indicatori di dotazione infrastrutturale (n.i. Italia=100)

	Rete stradale				Rete ferroviaria				Porti				Aeroporti				Impianti e reti energico-ambientali				Strutture e reti per la telefonia e la telematica				Reti bancarie e di servizi vari				Totale indice infrastrutturazione economica				Totale (escl. Porti)						
	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004							
Puglia	79,4	72,6	110,1	111,3	104,2	89,6	104,2	89,6	43,6	43,7	80	81,3	68,2	62,3	64	70,5	78,5	75,9	74,2	73,6																			
Mezzogiorno	91,8	86,5	84,7	82,4	109,2	102,6	109,2	102,6	60,5	59,7	63,8	62,3	65,0	64,5	61,0	59,6	76,6	73,9	71,1	69,2																			
Italia	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100,0	100,0	100,0	100,0																			
Bari	68,6	66,0	109,9	117,4	75,6	61,2	42,3	43	43	43	88,0	86,1	82,2	78,7	82,1	92,1	78,4	77,8	78,9	80,6																			
Brindisi	60,9	44,9	163,5	201,7	131,0	130,1	171,8	171,8	19,9	18,6	107,2	129,7	73,6	70,9	56	51,7	109,1	114,4	105,5	111,8																			
Foggia	100,1	104,5	116,1	114,3	50,8	49,5	19,9	18,6	43,1	39,1	43,1	39,1	45,7	35,7	32,8	39,1	58,4	57,3	59,6	58,6																			
Lecce	78,2	56,9	75,7	59,4	52,8	33,6	14,4	16,6	77,4	81,7	77,4	81,7	65,9	62,3	82,6	95,9	63,9	58,1	65,7	62,1																			
Taranto	79,1	65,1	102,4	90,0	327,5	282,6	37	36,8	118,4	118,6	118,4	118,6	78,9	69,2	65,6	62,1	115,6	103,5	80,2	73,6																			
Strutture culturali e ricreative																Totale indice infrastrutturazione sociale																							
				Strutture per l'istruzione				Strutture sanitarie																															
2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004						
Puglia	48,7	47,2	97,1	100,2	107,2	99,5	84,3	82,3																															
Mezzogiorno	57,0	55,6	93,0	92,9	81,9	81,3	77,3	76,6																															
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0																			
Bari	80,5	74,1	125,1	134,2	148,6	135,9	118,1	114,7																															
Brindisi	42,4	34,6	78,6	73,5	89,0	82,2	70,0	63,4																															
Foggia	25,6	24,1	57,9	61,4	78,8	71,5	54,1	52,3																															
Lecce	45,4	53,0	115,5	122,1	96,8	91,7	85,9	88,9																															
Taranto	25,9	29,4	96,5	85,8	89,3	88,6	70,6	67,9																															
Indice infrastrutturazione generale																																							
2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004						
Puglia	80,3	77,8																																					
Mezzogiorno	76,8	74,7																																					
Italia	100,0	100,0																																					
Bari	90,3	88,9																																					
Brindisi	97,4	99,1																																					
Foggia	57,1	55,8																																					
Lecce	70,5	67,3																																					
Taranto	102,1	92,8																																					

Fonte: Istituto Tagliacarne, dati in Starnet - Unioncamere

Fonte: Istituto Tagliacarne, dati in Starnet - Unioncamere

Le criticità dei sistemi di impresa

Il sistema economico pugliese è frutto di un lungo, continuo processo di trasformazione compiuto nella seconda metà del secolo scorso, per certi versi simile a quello di altre Regioni del versante adriatico della Penisola. Tale trasformazione è stata in grande misura resa possibile dalla nascita e dallo sviluppo di imprese locali, e dal contributo di grandi e piccoli investitori esterni; si è concretizzato in un tessuto produttivo differenziato anche territorialmente: aree agricole agroalimentari, distretti del Made in Italy, poli di specializzazione nelle meccaniche e in settori a maggiore intensità di capitale, aree turistiche, centri urbani di servizio. Ha garantito alla Regione un progresso crescente nel tenore di vita e una discreta performance occupazionale, pur con intensità diverse nel tempo e non senza impatti anche rilevanti sulle risorse, specie ambientali della regione. Tuttavia tale sistema appare oggi in sensibile difficoltà nel nuovo quadro internazionale: di fronte alla necessità di competere sempre più sulla qualità e meno sul prezzo, viste tanto le dinamiche dei cambi quanto l'emergere poderoso di nuovi concorrenti; di fronte alle opportunità offerte dalle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e dallo sviluppo di nuove attività economiche, nei paesi più avanzati, basate su ricerca e innovazione, sulla creatività individuale, sulla capacità di soddisfare bisogni emergenti.

Quattro appaiono le criticità più rilevanti in questo senso: la specializzazione settoriale; i livelli medi di produttività molto bassi, connessi all'insufficiente accumulazione e alla assai modesta spesa in ricerca; l'insufficiente apertura internazionale, in termini di capacità di esportare e di attrarre imprese ed imprenditori esterni; la ridotta dimensione media delle imprese.

Specializzazione e andamento settoriale

La struttura produttiva della regione, misurata rispetto al valore aggiunto nel 2003, è caratterizzata in termini generali da un peso dell'industria in senso stretto più basso rispetto alla media italiana, ma in linea con la media dell'area meridionale, e da una presenza molto ampia del settore dei servizi. Il peso del settore delle costruzioni (5%) è in linea con il valore nazionale e inferiore a quello meridionale, mentre il peso dell'agricoltura è superiore in entrambi i casi.

Nel 2004 il 64% circa degli occupati appartiene al settore dei servizi, con una percentuale sostanzialmente pari alla media italiana (64,9%); il settore dell'industria in senso stretto ha il 16,6% degli occupati (22,5% la media italiana); il settore dell'agricoltura il 9,8%, contro il 4,4% della media nazionale; infine il settore delle costruzioni con il 9,5% degli occupati (8,2 % la media italiana).

Le difficoltà competitive della Puglia, leggibili attraverso i dati di insieme, si sono tradotte in andamenti differenziati, per quantità e qualità, nei settori produttivi.

Il settore agricolo, come detto piuttosto ampio, ha registrato un'evoluzione negativa nei primi anni Duemila (-6,8 per il 2001-03), dopo il picco del 1999; migliore l'andamento del 2004, pur in presenza di prezzi cedenti. Pur in presenza di evidenti vantaggi e potenzialità, il settore è penalizzato da forti limiti strutturali (ridotte dimensioni medie d'impresa, specializzazioni colturali, debolezza nelle fasi di commercializzazione e quindi scarsa capacità di difendere i prezzi di vendita), da carenze di tipo organizzativo (debolezza delle forme di cooperazione e scarsa propensione degli agricoltori a formare consorzi, cooperative, etc. per aggregare l'offerta di prodotto), da inadeguate strategie di cooperazione interregionale (ai fini del rafforzamento di produzioni locali comuni e dell'export) e dal mancato tentativo di coordinare le politiche settoriali con quelle ambientali ed energetiche.

Negativo anche l'andamento dell'industria in senso stretto, che negli anni 2000 - 2003 ha avuto una contrazione media annua dello 0,5%, decisamente peggiore che nella media meridionale e nazionale. Questo dato segna un'importante, negativa novità, dato che un progressivo (seppur a tassi relativamente modesti) sviluppo dell'industria della trasformazione aveva caratterizzato lo sviluppo pugliese degli ultimi decenni.

Vi sono molti motivi per pensare che questo andamento abbia radici strutturali assai più che congiunturali. All'interno del manifatturiero, hanno infatti avuto un andamento complessivamente peggiore i settori produttori di beni finali per la persona, che hanno un peso significativo nell'economia regionale: tessile-abbigliamento, calzature, mobilio. In questi casi i distretti produttivi pugliesi sono stati e sono alle prese con un mutamento strutturale delle condizioni dei mercati internazionali; ad esso stanno reagendo con strategie in parte nuove (decentramento internazionale, enfasi sulle funzioni commerciali e di marketing) dagli esiti ancora aperti. Come nell'insieme della struttura produttiva italiana, questo sta tuttavia provocando un complessivo processo di ridimensionamento di queste attività.

Migliore continua ad essere l'andamento dell'alimentare, delle meccaniche e di alcune attività di grande impresa (pur impresa ancora di crisi localizzate, specie di impianti insediati a seguito di politiche pubbliche di incentivazione). Tuttavia esse non sono in grado di controbilanciare a sufficienza le difficoltà del Made in Italy. In Puglia, anche in confronto alle altre grandi regioni del Sud (Campania e Sicilia) non si è avuto negli ultimi anni lo sviluppo di nuove attività manifatturiere – forse con la parziale eccezione dell'avionica – a maggior valore aggiunto e contenuto innovativo, in grado di modificare in positivo il modello di sviluppo industriale.

Il settore delle costruzioni resta importante in Puglia; negli anni più recenti ha manifestato, come sempre, un andamento variabile; trainato più dall'edilizia residenziale che da quella industriale, come nel recente passato. Pur con gruppi di maggiore capacità strategica, il settore rimane però caratterizzato da una forte frammentazione, una difficoltà ad integrarsi con attività di servizio a valle e da diffusi fenomeni di irregolarità.

Le recenti difficoltà pugliesi sono testimoniate anche da un andamento particolarmente debole del terziario. In parte ciò è stato dovuto a fenomeni congiunturali, legati alla debolezza della domanda interna; in parte ciò è dovuto alla sua composizione settoriale.

La debolezza della domanda interna ha contrassegnato l'ultimo triennio, con un clima di sensibile sfiducia delle famiglie (misurato dalle rilevazioni ISAE), connesso all'ampliarsi delle differenze di reddito (e quindi alla debolezza in particolare della domanda delle famiglie meno abbienti), alla preoccupazione circa le prospettive reddituali, al cattivo andamento dell'occupazione. Le vendite al dettaglio sono diminuite nel 2004 e 2005.

Anche in questo caso in Puglia appaiono più deboli i settori "più avanzati": alcune aree dei servizi alle imprese, trasporti e logistica, i servizi culturali, il turismo. Il terziario pugliese, così come quello meridionale, appare costituito, nonostante alcune eccezioni, in prevalenza da servizi di tipo tradizionale e dalla Pubblica Amministrazione. La parte del terziario che più contribuisce alla crescita e all'innovazione dell'economia locale, il cosiddetto terziario avanzato secondo la classificazione camerale, registra una presenza di imprese pari solo all'8,6 % del totale delle imprese registrate nel 2003, mentre il dato italiano è del 14,8% sul totale delle imprese.

L'indice di **intensità creditizia**⁶ è passato, per la Puglia, dal 26,6% del 2000 al 27,5% del 2003; entrambi gli indici sono di 20 punti inferiori rispetto all'indice medio nazionale, che è passato dal 44,1% del 2000 al 48,5% del 2003. Il differenziale dei tassi a breve termine sui finanziamenti per cassa con il Centro-nord, rimane sostanzialmente stabile all'1,8% del 2003.

⁶ Consistenza media degli impieghi bancari in percentuale del Pil a prezzi correnti.

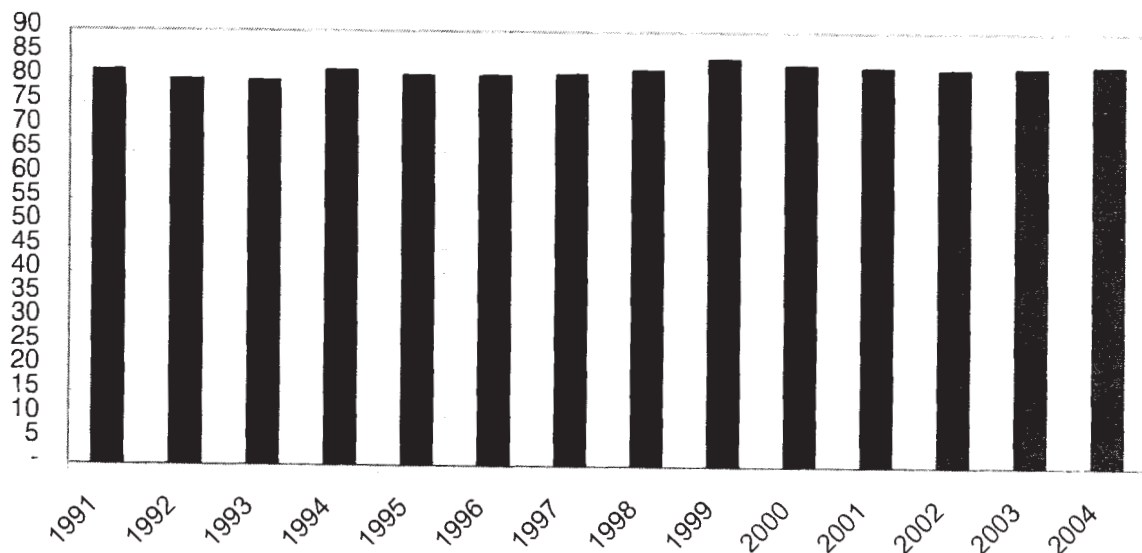
In significativo aumento negli ultimi anni, e in modo particolare nel 2004, il traffico portuale, specie a Taranto (merci) e a Bari (passeggeri) e quello aeroportuale; in particolare a Bari, anche in connessione all'operatività della nuova aerostazione, ma anche a Brindisi. I dati dei primi mesi del 2005 mostrano però una sensibile contrazione del traffico nel principale aeroporto della regione, quello di Bari, che continua ad avere un numero limitato di collegamenti, specie internazionali: molto inferiore alle potenzialità.

La regione ha un rapporto estremamente contenuto, più basso della media meridionale, fra presenze turistiche e popolazione residente. L'indice di attrazione turistica al 2004 è pari a 2,6, contro il 3,4 del Mezzogiorno e il 5,9 della media italiana. Il contributo del turismo all'occupazione e al valore aggiunto regionale è molto più basso della media italiana. Nel periodo 2001-03 si è registrato però un rilevante incremento delle presenze turistiche (7,3%) sensibilmente superiore alla crescita meridionale e nazionale (rispettivamente 2,1% e 1,2%); più deboli i risultati per il successivo biennio.

I dati per il 2004, riportati dalla Banca d'Italia, sono invece negativi, con un calo del 2,7% delle presenze, in modo particolare degli italiani. A fronte di un lieve incremento degli arrivi (+1,5%) ciò è stato dovuto ad una riduzione della permanenza media. Anche i dati provvisori per i primi otto mesi del 2005 mostrano una sensibile contrazione delle presenze (-6,3% sul corrispondente periodo del 2004) e degli arrivi (-2,6%). Per giunta la diminuzione delle presenze ha riguardato con maggiore intensità gli stranieri (-10,5%) che, pur con segnali positivi di incremento nell'arco dell'ultimo quinquennio, continuano a rappresentare una quota molto contenuta del totale, assai inferiore rispetto alle altre grandi regioni del Sud.

Produttività, accumulazione di capitale, ricerca e sviluppo

La produttività (prodotto per unità di lavoro) dell'economia pugliese è significativamente inferiore rispetto ai livelli nazionali. Ciò è frutto della specializzazione settoriale e della struttura dimensionale delle aziende e rappresenta il principale dato economico negativo della regione: causa livelli retributivi inferiori alle medie nazionali e determina una contenuta capacità di profitto e di accumulazione.

Produttività dell'economia pugliese* (Italia = 100)

* Produttività = valore aggiunto / unità di lavoro totali

Fonte: Istat

Negli ultimi anni la situazione è purtroppo ulteriormente peggiorata. Nel triennio 2001-03 la variazione negativa della produttività nell'intera economia della Puglia (-0,4% medio annuo) è stata peggiore di quella dell'Italia (-0,2%). E' significativa e preoccupante la diminuzione della produttività, dopo il 2001, nell'industria in senso stretto.

I settori nei quali c'è stata una qualche variazione significativa nella produttività sono stati quello dell'industria alimentare, dell'artigianato (in misura più consistente che nel Mezzogiorno ed in Italia), ed in generale delle PMI, anche in conseguenza di un livello di partenza più basso. I settori che hanno registrato le variazioni negative più consistenti nella produttività del lavoro sono stati quelli industriali (-6,9% in totale, con -2,4% per l'industria in s.s. e -13,5% per le costruzioni), con una variabilità molto più elevata rispetto alle altre aree considerate. Nel settore terziario esiste una forte variabilità: si registra un aumento dell'1% per l'intero settore, ma tale dato sintetizza il -9,8% dei servizi di intermediazione monetaria e finanziaria ed il +3,8% di altri servizi, mentre il comparto allargato del commercio e della distribuzione registra un aumento solo dell'1,3% per l'intero quinquennio.

Lo sforzo di accumulazione è cresciuto significativamente dal minimo del 1994-95 (quando il rapporto investimenti fissi lordi / PIL si era attestato al 16%) al 2000 (quando ha toccato il 20%). Ma è stato all'inizio del nuovo decennio più alterno e non è più cresciuto stabilmente, a causa anche dell'incertezza delle imprese sul quadro della domanda e delle difficoltà competitive di alcuni importanti settori.

L'andamento regionale degli **investimenti fissi lordi** in termini reali è sostanzialmente stabile dal 2000, pur con minime oscillazioni: dai 9.688 milioni di Euro (1995) del 2000 si è passati ai 9.634 milioni di euro del 2003. Questa stabilità è dovuta al fatto che gli investimenti in costruzioni sono per lo più in diminuzione, mentre la parte costituita da macchinari ed altre attrezzature è in aumento nel triennio 2001-2004.

Considerando l'intensità di accumulazione del capitale come investimenti fissi lordi in rapporto al Pil, si evidenzia una contrazione di questo indicatore per la Puglia, dal 22,2% del 2000 al 19,8% del 2003. Queste variazioni sono, per lo più, in linea con quelle avutesi per l'Italia (dal 22,8% al 20,4%) meno con quelle per il Mezzogiorno (dalla hanno sperimentato una riduzione ancora più pronunciata dal 23,6% al 20,5%).

L'investimento in Ricerca & Sviluppo in Puglia è modestissimo – circa la metà della già bassa media nazionale – e non mostra segni di aumento; ciò può contribuire a dare un'idea del grado di innovazione raggiunto sul territorio regionale. Nel 2002, la **spesa in R&S sul Pil** è lo 0,6%, contro l'1,16% della media nazionale. La parte prevalente della spesa, ancora una volta a causa delle caratteristiche settoriali e dimensionali delle imprese, è effettuato dalle Amministrazioni Pubbliche ed in particolare dalle Università (circa il 60%).

Competitività internazionale

Il grado di apertura della Puglia (export/PIL) pur essendo costantemente e significativamente cresciuto per tutti gli anni Novanta è ancora ad un livello molto modesto (10,2% nel 2004), inferiore rispetto alla media nazionale di circa dieci punti. Nel periodo 2000-2004 la crescita media della Puglia (4,6%) è stata inferiore a quella del Mezzogiorno (6%) e allineata a quella nazionale (4,9%). A partire dal 2001 hanno conosciuto andamenti negativi, in modo particolare i settori, dei beni di consumo per la persona, caratterizzati da rilevanti forme di concentrazione territoriale delle produzioni, che avevano trainato l'export regionale negli anni Novanta: il calzaturiero, il tessile-abbigliamento e il salotto.

Export Puglia

<i>Divisioni economiche</i>	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 *
AA01-Prodotti dell'agricoltura e della caccia	495.063.430	562.573.900	691.834.518	496.383.522	536.765.279	423.871.787	517.449.450
CA11-Petrolio greggio e gas naturale			8.651	38.259.757	45.608.992	63.014.394	194.076.382
DA15-Prodotti alimentari e bevande	342.274.721	371.151.264	335.429.134	320.747.673	319.904.059	331.161.597	360.303.409
DB17-Prodotti tessili	87.907.063	98.075.985	111.746.950	124.758.042	108.967.236	105.079.852	91.016.949
DB18-Articoli di abbigliamento; pellicce	259.450.204	279.847.709	273.685.283	264.614.237	237.517.192	240.884.609	228.673.532
DC19-Cuoio, artt.viaggio, borse, marocchineria,selleria,calz.	710.149.608	718.256.375	797.553.979	752.933.668	729.993.308	684.448.735	589.167.946
DF23-Coke,prodotti petroliferi raffinati e combustibili nucleari	32.091.855	91.733.690	70.508.448	75.880.154	100.889.879	75.318.441	69.448.516
DG24-Prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali	251.815.502	341.247.424	341.487.937	297.625.849	305.563.123	418.353.479	499.135.424
DH25-Articoli in gomma e materie plastiche	151.554.174	147.440.130	144.184.189	188.766.741	192.925.675	253.902.391	244.551.640
DI26-Prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	79.077.917	97.360.708	96.507.038	95.546.703	79.805.949	71.090.760	75.999.177
DJ27-Prodotti della metallurgia	495.209.918	711.233.804	698.410.815	680.072.838	715.861.589	1.284.775.591	1.546.138.534
DJ28-Prodotti in metallo, esclusi macchine e impianti	40.869.240	61.844.272	68.138.914	61.548.158	68.420.658	122.848.949	104.022.930
DK29-Macchine ed apparecchi meccanici	388.355.129	519.353.558	581.734.251	568.098.618	467.884.052	561.473.421	608.073.391
DL30-Macchine per ufficio, elaboratori e sistemi informatici	1.762.000	31.277.697	47.093.126	11.909.950	34.192.586	6.363.514	14.035.425
DL31-Macchine ed apparecchi elettrici n.c.a.	78.704.446	72.740.634	94.553.659	62.468.485	84.504.288	81.285.993	175.209.666
DL32-Apparecchi radiotelevisivi e appar. per comunicazioni	33.722.552	42.504.573	55.757.000	51.005.938	45.298.156	57.242.858	78.863.419
DM34-Autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	562.619.078	660.015.609	512.358.051	422.118.446	374.016.179	437.067.029	371.396.077
DM35-Altri mezzi di trasporto	176.759.426	82.231.514	90.261.357	130.809.425	129.771.604	180.736.065	125.936.320
DN36-Mobili e altri prodotti industrie manifatturiere n.c.a.	796.527.869	991.385.609	1.088.433.315	1.060.563.827	939.185.053	927.049.477	754.419.498

* Valori provvisori

Negli ultimi anni l'export regionale è stato sostenuto in modo particolare dalla siderurgia, ma anche in connessione al forte aumento dei prezzi internazionali dell'acciaio. Elementi positivi vengono invece dalla crescita dell'export meccanico e dei mezzi di trasporto. In termini di contributo percentuale dei singoli settori alla composizione dell'export, il "modello di specializzazione" all'export della Puglia sta mutando sensibilmente. Quanto ai mercati di destinazione, essi non sono particolarmente diversi dalla media italiana. Oltre al ruolo determinante dell'Unione Europea, per la Puglia sono mercati importanti gli Stati Uniti da un lato e i paesi del Sud Est Europa dall'altro; più contenuto, invece, il ruolo dei paesi mediterranei e dell'Europa Centro Orientale.

Modesto il contributo delle imprese estere al prodotto regionale; in regione sono presenti tuttavia alcuni significativi insediamenti di imprese tedesche, nell'industria e nel turismo, alcuni dei quali realizzati nel corso degli anni Novanta. Non ci sono stati invece significativi investimenti dall'estero nell'ultimo quinquennio.

Le **esportazioni** di beni dalla Puglia nel 2004 hanno rappresentato il 2,2% delle esportazioni totali italiane, ed il 21% circa di quello del Mezzogiorno. Nel periodo 2000-2004, le esportazioni pugliesi, dopo un periodo di crescita lenta, tornano a crescere ad un tasso medio del 4,6%, all'incirca pari alla velocità di crescita dell'export nazionale, non già a quella del Mezzogiorno, le cui esportazioni aumentano ad un tasso del 6%.

Il **grado di apertura** dei mercati (importazioni di merci su Pil), mostra valori in lieve rialzo nel 2004 rispetto alla flessione registrata fino al 2003, ma rimane dubbio se questo sia segno di una effettiva maggiore apertura o di un'aumentata dipendenza verso categorie di merci non prodotte nel Paese.

Il principale **destinatario** del flusso di export pugliese nel 2004 è l'Unione Europea a 15, con una quota del 63,7%, che sale al 66,6% se includiamo i nuovi membri.

Quanto a composizione merceologica, le esportazioni pugliesi consistono per il 22,1% in esportazioni di metalli e prodotti in metallo, il 10,7% in esportazioni di cuoio e pelli, il 9,5% di mezzi di trasporto, l'8,8% di macchine e apparati meccanici e solo il 6,7% di agricoltura, caccia e pesca.

Per quanto concerne il grado di internazionalizzazione produttiva delle imprese pugliesi esso si attesta su valori piuttosto bassi. Le imprese che hanno avviato processi di internazionalizzazione produttiva sono circa il 4% del totale delle imprese. Il settore in cui si sono registrati i principali fenomeni di internazionalizzazione è quello del mobilio, con un peso del 30% circa sul totale regionale, ma riveste discreta importanza anche il settore calzaturiero, con una quota del 12% sul totale.

La forma privilegiata di internazionalizzazione delle imprese pugliesi è costituita dalla delocalizzazione di alcune fasi di produzione. La principale area di destinazione rimangono i Balcani, soprattutto in Albania, anche se non mancano fenomeni di delocalizzazione anche nei Paesi dell'Europa Centro-Orientale, in alcuni Paesi asiatici e, in maniera più marginale, negli USA. Le ragioni che spingono le imprese verso la delocalizzazione sembrano essere legate essenzialmente alla ricerca di bassi costi del lavoro, soprattutto a fronte della recente concorrenza da parte dei paesi asiatici, in particolare da parte della Cina. Talvolta, tuttavia, all'esigenza di minori costi di produzione si accompagna l'obiettivo di assicurare ai prodotti regionali una penetrazione diretta in importanti mercati di destinazione, come è avvenuto, in particolare, nel caso di molte imprese operanti nei settori dell'abbigliamento e dell'imbottito.

Nel 2004 il contributo della Puglia all'**internazionalizzazione attiva** del sistema produttivo italiano è ancora estremamente esiguo e praticamente stabile dal 2000, sia in termini di unità produttive interessate (0,64% del totale nazionale), sia di addetti coinvolti (0,63%) che di fatturato (0,3%).

Quanto alla **internazionalizzazione passiva**, la quota di IDE che le imprese pugliesi hanno assorbito è stata nel 2004 dello 0,6% in termini di unità produttive e di fatturato e di 0,8% in termini di addetti.

La bassa partecipazione delle imprese pugliesi ai processi più avanzati di integrazione internazionale viene evidenziata anche nella recente indagine dell'Osservatorio Banche Imprese che rileva come solo il 5,2% di un campione rappresentativo di aziende locali adotti strategie di internazionalizzazione produttiva, nonostante oltre il 30% abbia sperimentato attività esportative, con vari gradi di intensità e continuità.

Settori e dimensioni delle imprese

Le **imprese attive** in Puglia alla fine del 2005 erano 344.152, mentre nel 2000 erano 334.676, con un aumento in cinque anni del 2,8%. La composizione per forma giuridica indica che l'81,3% delle imprese attive è costituito da ditte individuali, mentre società di capitali e società di persone sono, rispettivamente, l'8,1% e l'8,3%.

Escludendo le imprese agricole, le imprese registrate nel 2005 sono state 295.724⁷ (nel 2000 le imprese attive extra-agricole erano 217.628), di cui 22.211 iscritte nell'anno, con un tasso di evoluzione⁸ di 2,6 punti. La provincia con il tasso di evoluzione più alto è Brindisi (3,1), seguita da Foggia (2,7), Lecce (2,6), Bari (2,4), ultima Taranto (1,8). La performance pugliese è migliore di quella italiana (2,2 punti), ma non di quella meridionale (2,7): il contributo maggiore alla presenza di imprese registrate viene dalla provincia di Bari (40,6%), seguite da Foggia (19%) e Lecce (18,8%); chiudono Taranto (12,2%) e Brindisi (9,6%).

Sempre nel 2005, il 30% ca. delle imprese attive è del settore primario (era il 35% nel 2000) ed una quota simile (il 30,4%) appartiene al comparto del commercio (era il 28,7% del 2000). Solo il 21,5% appartiene all'industria e, all'interno di tale settore, circa la metà è costituita da imprese di costruzione. Il restante 18,5% delle imprese è del settore dei servizi (commercio escluso): di questa quota, sul totale delle imprese, il 6,3% è costituito da imprese dell'intermediazione finanziaria, immobiliare e simili, il 3,8% da imprese di tipo turistico-ricettivo ed il 2,9% da imprese di trasporti; nel restante 4,6% rientrano imprese dei servizi pubblici, personali e dell'istruzione.

Il contesto imprenditoriale pugliese, come quello del Mezzogiorno e dell'Italia intera, è caratterizzato dalla massiccia presenza di **imprese con meno di 10 addetti**: il 96% per la Puglia, il 96,4% per il Mezzogiorno ed il 94,9% per il Paese; valori simili, attorno al 96%, si registrano nelle singole province pugliesi: dal 95,1% di Bari al 96,8% di Foggia.

Gli addetti sono concentrati per il 59,4% nelle imprese con meno di 10 addetti, mentre solo il 10% ca. è occupato in imprese da 200 a oltre 1000 addetti.

1.3 Le tendenze spontanee del sistema

Il modello Puglia così come emerso dalle lunghe trasformazioni avviate in particolare dagli anni Settanta è sempre meno in grado di fare fronte virtuosamente alle caratteristiche dell'economia internazionale. In particolare: l'adesione all'area euro ha per sempre eliminato la spinta sul fronte della competitività prezzi-costi di cui anche la Puglia si era giovata in passato per competere; l'integrazione con l'Est rende più forte la concorrenza localizzativa di aree a costi di produzioni assai minori e a crescente qualità della forza lavoro, mentre l'integrazione con l'Asia spiazza definitivamente una serie di produzioni, pur presenti in regione, agricole ed industriali, ad alti volumi-bassi prezzi; infine la rivoluzione delle tecnologie ICT consente recuperi di produttività e quindi di competitività solo alle imprese e ai sistemi territoriali che sanno innovare e riorganizzare complessivamente i modi di produrre e di vendere.

Il mantenimento delle sue principali caratteristiche non potrà che accompagnarsi ad un ulteriore progressivo declino della Regione.

Le previsioni disponibili per i prossimi anni mostrano un andamento dell'economia regionale non particolarmente positivo, in linea con l'andamento nazionale. Chiuso il 2005 con un PIL all'incirca

⁷ Dati Unioncamere.

⁸ Esso è definito dalla differenza tra tasso di natalità e tasso di mortalità delle imprese.

stazionario, stando alle previsioni di Prometeia, la Puglia dovrebbe avere una debole ripresa, in accelerazione dall'1% all'1,6% fra 2006 e 2008.

A più lungo termine, al 2013, la Puglia mostrerebbe, stando sempre alle previsioni di Prometeia, un modesto recupero rispetto alla situazione nazionale in termini di PIL procapite, che passerebbe dal 66,4% del 2004 al 67,8% del 2013 e di tasso di occupazione, che passerebbe per gli stessi anni dal 30,7% al 32,7%, frutto di una crescita del PIL al 2% nel 2009-13. Negative invece le previsioni tendenziali per quanto riguarda i livelli di produttività, che al 2013 sarebbero ancora più bassi, rispetto alla situazione al 2004, rispetto alla media nazionale.

Ai fini della predisposizione di questo documento si è anche provveduto alla costruzione di uno scenario tendenziale, assumendo per l'economia nazionale una crescita per il 2006 e il 2007 pari rispettivamente all'1,5% e all'1,4%, in linea con le ultime previsioni della Commissione Europea⁹; mentre si è ipotizzato per il periodo 2007-2013 una crescita economica che si riporti in media annua intorno al suo valore potenziale (1,6%-1,7%). Su questa base¹⁰, la crescita economica regionale dovrebbe continuare a registrare un'evoluzione in linea con il valore nazionale, come avvenuto nel recente passato. Nel 2005 l'economia regionale dovrebbe registrare un tasso di crescita dello 0,1% che si andrebbe rafforzando negli anni successivi, raggiungendo il +1,5% nel 2006, il +1,4% nel 2007 e il +1,7% negli anni successivi. Pur se crescente, si tratta di un'evoluzione non in grado di ridurre i profondi squilibri che ancora caratterizzano l'economia regionale, né di ridurre i rilevanti divari di reddito pro capite rispetto alle aree più sviluppate del Paese.

A livello settoriale, tutti i macrosettori considerati presenterebbero un dinamica negativa nell'anno 2005 ad eccezione delle attività terziarie. Più in generale, guardando all'intero orizzonte temporale di riferimento, si può osservare come il settore dell'agricoltura registrerebbe nel periodo di riferimento una crescita del valore aggiunto di circa mezzo punto percentuale all'anno; il settore industriale, dopo un 2005 in flessione dello 0,5%, dovrebbe crescere nel prossimo futuro a tassi di poco superiore al punto percentuale; il settore delle costruzioni, dopo un 2005 negativo, dovrebbe riportarsi su un sentiero di crescita in linea con quanto mediamente avvenuto nel passato, raggiungendo fra il 2008 e il 2013 un tasso di crescita medio annuo pari allo 0,3%; le altre attività, infine, dovrebbero mostrare un'evoluzione più positiva, crescendo a tassi prossimi ai due punti percentuali a partire dal 2008.

Il quadro precedentemente individuato comporta un'evoluzione in termini occupazionali non certo sufficiente a colmare gli squilibri esistenti sul mercato del lavoro regionale. Nonostante negli ultimi anni la dinamica occupazionale abbia mostrato un andamento positivo, registrando un tasso di crescita in media annua dello 0,9% fra il 1997 e il 2004, non si ritiene che l'elevata elasticità occupazionale registrata nella crescita possa continuare con la stessa intensità anche nel prossimo futuro. Non a caso, anche a livello regionale l'occupazione ha registrato negli ultimi due anni una contrazione di circa 3,4 punti percentuali. Nella costruzione degli scenari di tipo tendenziale si è quindi assunto che l'elasticità occupazionale della crescita si attesti su valori in linea con quelli registrati mediamente durante l'ultimo ciclo economico (1993-2002), ipotesi ritenuta più plausibile per un'analisi di lungo periodo (2004-2013). Sotto queste ipotesi la crescita occupazionale seguirebbe un sentiero che tende a crescere lentamente per portarsi durante il periodo 2008-2013 su valori del +0,3% in media annua.

Nello scenario tendenziale la crescita occupazionale per l'insieme della Regione potrebbe essere di quasi 30.000 unità fra il 2004 e il 2013: l'occupazione passerebbe dalle 1.235.000 unità del 2004 alle 1.264.000 unità del 2013. La crescita stimata della domanda di lavoro si assocerebbe ad un incremento dei tassi di occupazione, che passerebbero, nello scenario considerato, dal 45,3% del

⁹ Cfr. CE "Economic Forecasts" Autumn 2005.

¹⁰ La stima della crescita del valore aggiunto regionale per macrosettore – agricoltura, industria in senso stretto, costruzioni ed altre attività – è stata ottenuta applicando un modello regressivo assumendo come esogene la crescita media nazionale. E' bene sottolineare che l'esercizio condotto non vuole essere una previsione dell'evoluzione economica regionale, ma l'individuazione di un sentiero di crescita tendenziale tenuto conto della contemporanea evoluzione del quadro nazionale.

2004 al 47,9% del 2013.

PUGLIA: dinamiche del mercato del lavoro
Scenario di crescita tendenziale

	2004	2005	2006	2007	2008	2013
Agricoltura	121 134	116 980	113 236	109 610	106 105	90 192
Industria in senso stretto	204 978	204 974	205 138	205 294	205 471	206 355
Costruzioni	119 585	119 569	119 575	119 580	119 588	119 630
Altre attività	789 539	795 300	801 679	808 054	814 618	848 247
Occupati	1 235 235	1 236 823	1 239 628	1 242 539	1 245 783	1 264 425
Attivi	1 461 461	1 462 807	1 465 185	1 467 651	1 470 397	1 486 141
Disoccupati	226 226	225 984	225 557	225 112	224 614	221 715
Popolazione 15-64	2 724 956	2 723 453	2 720 042	2 716 918	2 712 621	2 637 229
Tasso di disoccupazione	15.5	15.4	15.4	15.3	15.3	14.9
Tasso di attività	53.6	53.7	53.9	54.0	54.2	56.4
Tasso di occupazione	45.3	45.4	45.6	45.7	45.9	47.9
Tasso di variazione occupazione		0.1	0.2	0.2	0.3	0.3
Tasso di variazione attivi		0.1	0.2	0.2	0.2	0.2

La crescita occupazionale resterebbe trainata dal settore delle “altre attività”, che registra un aumento di oltre 7 punti percentuali, passando dalle 790.000 unità alle 848.000 unità del 2013. Il settore industriale risulterebbe stabile, mentre il settore agricolo continuerebbe a presentare un’evoluzione negativa, riducendo la propria base occupazionale di quasi 30.000 unità.

La dinamica dell’occupazione prevista si ripercuote inevitabilmente sulla offerta di lavoro e quindi sui tassi di partecipazione al lavoro della popolazione regionale. Come è stato ormai ampiamente dimostrato, la crescita occupazionale esercita infatti un effetto di “trascinamento” positivo sulle forze di lavoro, che agisce attraverso una diminuzione dei fenomeni di “scoraggiamento”. La popolazione attiva nell’insieme della Regione passerebbe, così, dalle 1.461.461 unità del 2004 alle 1.486.141 unità del 2013 e il tasso di attività – sempre calcolato sulla popolazione di 15-64 anni – raggiungerebbe nel 2013 il 56,4%¹¹.

Nello scenario tendenziale le combinate dinamiche della domanda e dell’offerta del lavoro non sarebbero dunque sufficienti ad attenuare gli attuali squilibri sul mercato del lavoro: il tasso di disoccupazione scenderebbe soltanto parzialmente passando dal 15,5% del 2004 al 14,9% del 2013 nell’insieme della Regione. La crescita occupazionale prevista al 2013 non sarebbe sufficiente neanche a ridurre significativamente i profondi divari di genere esistenti all’interno della regione. Anche nell’ipotesi che la componente femminile registri una dinamica occupazionale più accentuata rispetto alla componente maschile (+3,7% contro il +1,8%), il tasso di occupazione femminile resterebbe su valori pari a circa un terzo di quello maschile (il 31,2% contro il 64,9%).

La conclusione di questa analisi è semplice. Senza un intervento di politica economica in grado di mutare strutturalmente la Regione, senza nuovi poli di crescita economica in grado di generare una domanda di lavoro per quantità e qualità corrispondente alle domande sociali che la regione esprime, è molto difficile prevedere uno sviluppo soddisfacente della Regione nei prossimi 10 anni.

Serve dunque una strategia di crescita, che tenga conto delle criticità e delle potenzialità della regione, e del nuovo scenario dell’economia nazionale e internazionale.

¹¹ I risultati delle stime sono state effettuate mediante l’applicazione di un modello regressivo in grado di evidenziare il legame tra la dinamica dell’offerta di lavoro e l’evoluzione dell’occupazione e della popolazione in età lavorativa.

Se la Puglia rimarrà uguale a sé stessa, a come si presenta nel 2006, difficilmente crescerà sul piano economico, sociale e civile. E' necessaria una forte discontinuità.

1.4 Lo stato dell'ambiente

L'analisi che segue è tratta in parte dalla "Relazione sullo Stato dell'Ambiente 2005" di ARPA Puglia, in corso di pubblicazione, in parte da documenti dell'Assessorato all'Ecologia.

Aria

Le reti di monitoraggio per la qualità dell'aria in Puglia sono caratterizzate da un numero elevato di stazioni di monitoraggio con una copertura territoriale ampiamente disomogenea: ad aree con un'implementazione eccessiva di reti e stazioni quasi sovrapposte, si alternano aree prive di stazioni di monitoraggio. Questa criticità è riconducibile all'assenza di un unico gestore regionale delle reti e alla mancanza di programmazione e coordinamento centrale.

Il quadro che emerge dall'analisi complessiva dei dati a disposizione è contrassegnato da criticità ben definite. Il PM_{10} è l'inquinante per il quale si registra il maggior numero di superamenti, sia del valore limite annuale, sia di quello giornaliero. Valori elevati si registrano, su tutto il territorio regionale, per il NO_2 , seppure con un numero limitato di superamenti dei limiti di legge. Per i superamenti dei limiti di legge dell'ozono su tutto il territorio regionale, soprattutto nei mesi estivi, occorre ricordare che la concentrazione di questo inquinante negli strati bassi dell'atmosfera è influenzata dalla radiazione solare ed è quindi difficilmente governabile con i normali strumenti. Per gli altri inquinanti non si evidenziano situazioni di criticità.

L'analisi della distribuzione territoriale dei fenomeni di inquinamento atmosferico individua l'area di Taranto come quella con le maggiori problematiche, dovute presumibilmente alla presenza degli insediamenti siderurgici, fonte di ingenti emissioni di inquinanti in atmosfera.

Con la ratifica del protocollo di Kyoto, l'Italia ha assunto l'impegno di ridurre le emissioni nazionali complessive di gas serra nel periodo 2008-2012 del 6,5% al 1990. In Puglia dal 1990 al 2000 si registra un calo delle emissioni di CO_2 (0,67%, praticamente nulle), mentre le quantità di CH_4 e NO_2 rilasciate in atmosfera sono addirittura aumentate (+12%).

Acqua

Bilancio idrico

Nelle annualità 2003 e 2004 si è verificato un aumento della disponibilità idrica negli invasi grazie ai cospicui eventi meteorici. Questo elemento ha comportato una positiva riduzione dei prelievi da falda di circa il 17% rispetto alle annualità precedenti. Le acque sotterranee, com'è noto, sono caratterizzate da estrema vulnerabilità, pertanto i prelievi da pozzo sono causa di depauperamento degli acquiferi e, presso le coste, di salinizzazione delle falde e dei suoli.

Il gestore del SII si è impegnato a dismettere gradualmente i pozzi ad uso idropotabile presenti nelle aree con falde idriche a maggior rischio, ma è fuori controllo il sistema dei pozzi privati ad uso irriguo, spesso non autorizzati e dunque non censiti.

Si registra inoltre un'elevata percentuale di *perdite* nelle reti acquedottistiche (pari al 43,5% nelle reti interne), causata anche da prelievi abusivi e/o non fattuati.

Qualità delle acque superficiali e sotterranee

La valutazione degli indicatori sulla qualità delle acque è resa complessa dalla disomogeneità e dalla parcellizzazione dei dati esistenti in materia, poiché i programmi di monitoraggio predisposti a tal fine non sono stati ancora avviati.

Per i corpi idrici superficiali, la valutazione del *LIM* (livello di inquinamento da macrodescrittori) mostra uno stato ambientale sufficiente (livello 3), nonché di medio inquinamento. Riguardo alla *potabilità*, le acque degli invasi di Occhito e Locone sono classificate A2, ovvero necessitano di trattamento fisico e chimico normale e di disinfezione prima dell'uso. Le acque sotterranee, invece, mostrano caratteristiche di potabilità più elevate, necessitando solo di un trattamento di disinfezione. Riguardo alla *vulnerabilità da nitrati*, analisi compiute dall'ARPA hanno evidenziato distribuzioni piuttosto elevate (> 50mg/l) in alcune aree dell'Arco Jonico Tarantino e del Tavoliere di Capitanata. Riguardo alla *salinità*, le situazioni più critiche si rilevano nel Tavoliere e nelle aree di territorio più prossime alla costa.

Scarichi e depurazione delle acque reflue

Il sistema depurativo regionale, interessato negli ultimi anni da numerosi interventi, non ha ancora raggiunto la totale conformità alla normativa vigente, sia per tipo di recapito finale che per valori limite degli scarichi. Numerosi impianti di depurazione, infatti, scaricano ancora in sottosuolo. Positivo è invece l'aumento del numero degli impianti che attuano l'affinamento dei reflui per il riuso irriguo o industriale.

Risparmio e recupero delle risorse idriche

Il risparmio, il recupero e l'uso appropriato delle risorse idriche costituiscono fattori strategici importanti ed esprimono una componente rilevante della cultura locale. Le azioni volte a questo scopo interessano i comportamenti di cittadini, imprenditori, agricoltori e amministratori. È stata rimossa, nelle pratiche di costruzione, l'attenzione alla raccolta e al recupero delle acque piovane. I regolamenti edilizi dovrebbero introdurre disposizioni concrete a tal fine richiedendo anche studi particolareggiati per individuare le migliori opportunità di risparmio idrico. Altre iniziative utili al fine del risparmio idrico sono le campagne informative e di sensibilizzazione purché non intese unicamente come campagne rivolte genericamente alla popolazione, bensì mirate sugli usi dell'acqua ai fini industriali e produttivi (dato che per gli usi civili è destinata solo una percentuale molto ridotta dell'acqua potabile).

Ambiente Marino Costiero

Stato di qualità delle acque marine costiere

Per quel che riguarda la *balneabilità*, lo stato delle acque pugliesi è positivo, ad eccezione di situazioni puntuali in corrispondenza di canali e corsi d'acqua ed in prossimità di centri abitati costieri di medie e grandi dimensioni.

Sui 775 km di costa pugliese, regolarmente sottoposti a controlli, 49 km sono permanentemente interdetti alla balneazione per motivi diversi dall'inquinamento (si tratta essenzialmente di zone portuali o poligoni militari).

Stato di qualità delle coste

L'ambiente costiero, nel suo complesso, si presenta assai vario: litorali sabbiosi e falesie, grandi golfi e piccole insenature, foci fluviali, stagni e lagune costiere. Unico fattore comune è la costante antropizzazione e l'utilizzo economico della fascia costiera.

Tra gli aspetti negativi conseguenti vi è il continuo degrado, con l'arretramento della linea di riva per l'istaurarsi di fenomeni erosivi. Le cause di maggior rilievo della rapida destabilizzazione sono: a) l'intensa antropizzazione delle coste ai fini turistici, con smantellamento delle dune per far posto a centri balneari, villaggi residenziali e porticcioli turistici; a fronte di una alta e crescente domanda, la mancanza di regolazione dell'accesso alle grotte marine, con le conseguenze di concentrazione di residui di carburante dei natanti e di rifiuti; b) impoverimento dell'apporto solido dei fiumi al mare

per l'indiscriminato asporto di materiale dal letto dei corsi d'acqua, la sistemazione degli stessi, nonché la costruzione di dighe di ritenuta.

In questo quadro di disordine ambientale, si inseriscono periodicamente eventi meteorologici avversi caratterizzati da forti piogge, piene rovinose di corsi d'acqua e forti mareggiate che accrescono il degrado non solo della fascia costiera, ma anche della rete fluviale dell'entroterra costiero.

Si deve evidenziare che la costa pugliese sottoposta a forme di tutela per la presenza di aree protette è circa il 75% sul totale, sebbene si tratti per la gran parte di zone a mare dei pSIC (Siti di Importanza Comunitaria).

Risorse ittiche e pesca

Gli allevamenti ittici hanno come impatto l'immissione di nutrienti nelle acque marine, portando ad un potenziale aumento dell'eutrofizzazione; dalla valutazione dell'indice CAM non risultano situazioni di particolare criticità. Riguardo alla potenzialità di sfruttamento delle risorse ittiche da parte della flotta peschereccia, da alcuni anni si registra una diminuzione dei battelli, per effetto delle politiche comunitarie tese alla riduzione dello *sforzo di pesca* ed alla riconversione al pescaturismo. Di qui l'opportunità di incentivare il ruolo attivo dei pescatori e la loro più ampia funzione sociale nella sorveglianza dei metodi di pesca e nella tutela del patrimonio costiero e della qualità delle acque (così come, da tempo, si promuove, con misure specifiche, il ruolo attivo degli agricoltori nella tutela dell'ambiente e nella salvaguardia del patrimonio boschivo, dei fossi, etc.).

Pressioni antropiche

La concomitanza di due fattori quali il sovrasfruttamento ed il rilascio di sostanze inquinanti rappresenta un serio pericolo per l'ambiente costiero.

In assenza della pianificazione regionale e comunale, infatti, le attività antropiche lungo la costa continuano a costituire una pressione poco controllabile dal punto di vista della qualità ambientale. L'urbanizzazione intensiva, soprattutto intorno ai centri abitati litoranei, implica una sottrazione di habitat per flora e fauna, ed è all'origine di uno dei principali problemi ambientali, ovvero il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti solidi e liquidi, soprattutto nel periodo estivo. In tale periodo la popolazione nei centri abitati costieri aumenta notevolmente, in media dalle 3 – 5 volte con punte anche superiori, con conseguenti gravi problemi nella gestione dei rifiuti urbani, troppo spesso rilasciati nell'ambiente senza il preventivo trattamento.

A tal proposito si evidenzia che sono in corso le attività di adeguamento degli impianti di depurazione e di riconversione dei recapiti finali con i fondi POR 2000 – 2006. Va comunque sottolineato che gli impianti riescono a soddisfare le esigenze della popolazione residente, ma non quelle aggiuntive relative ai flussi turistici della stagione estiva.

Suolo

Uso del suolo

L'uso del suolo in Puglia non ha subito variazioni sostanziali nell'ultimo decennio: le superfici agricole sono il 83,67% del totale e rappresentano la superficie più estesa d'Italia, anche se hanno subito un forte calo nell'arco del decennio 1990-2000. Al contrario, le superfici boscate sono il 10,77% del totale, ovvero la percentuale più bassa dell'intero territorio nazionale. Le colture agricole prevalenti sono olivo, vite e colture ortive. La *superficie agricola destinata ad agricoltura biologica* (SAU biologica) è di 1.115.911 ha, ponendo la Puglia al terzo posto nella graduatoria nazionale.

Cave e miniere

L'attività estrattiva in atto sul territorio della Regione è stata esercitata per oltre mezzo secolo attraverso la semplice denuncia di inizio attività ai sensi delle norme di Polizia Mineraria.

Soltanto nel 1985 la Regione Puglia si è dotata di una legge (la 37) che sottopone tale attività a regime autorizzatorio mediante presentazione di un piano di coltivazione da sottoporre all'esame degli uffici competenti, ma anche un progetto di recupero ambientale che persegue, nella quasi totalità la ridestinazione dei suoli all'originario uso agricolo, mediante riversamento del materiale di risulta sul piazzale finale di cava e successivi interventi di deposito terreno ed eventuale coltura tipica della zona di riferimento.

Ciononostante sono oggi presenti sul territorio della Regione evidenti segni dell'attività condotta senza obbligo di recupero ambientale negli anni antecedenti il 1985.

Per decenni il cavatore ha realizzato i propri progetti di coltivazione non curandosi del futuro di quelle aree dove giorno dopo giorno ha accumulato materiale di scarto che, in alcuni casi, ha contribuito alla permanente modifica morfologica dei terreni. Inoltre, ad opera di altri soggetti, non sempre individuabili, molti siti dismessi di cava sono diventati discariche abusive, con gravi conseguenze di inquinamento e degrado ambientale.

Evidenti segni di questa realtà sono presenti dappertutto sul territorio pugliese, con maggiore presenza nelle aree interessate dalla coltivazione di "pietra ornamentale"

Degradazione dei suoli

I fenomeni di *salinizzazione* sono legati alla frequenza di eventi di siccità ed alla quasi totale assenza di acque interne superficiali, che inducono un marcato ricorso alla risorsa idrica sotterranea. L'eccessiva estrazione dell'acqua di falda, economicamente più conveniente in prossimità della fascia costiera, provoca la risalita dell'interfaccia tra acqua dolce e acqua salata che, oltre ad innescare processi di contaminazione della falda, determina il degrado e la salinazione del suolo, dal momento che le acque salmastre emunte vengono utilizzate a scopo irriguo.

La *desertificazione* è il processo degenerativo innescato da una concomitanza di più fattori e dovuto essenzialmente alla mancanza di vegetazione e alla perdita di sostanza organica. La Puglia è tra le aree del territorio nazionale maggiormente soggette a tale fenomeno. In particolare alcune zone dell'Alta Murgia sono a serio rischio di desertificazione per i fenomeni di spietramento e disboscamento.

Rischio naturale

Riguardo al rischio idrogeologico, l'Autorità di Bacino della Puglia ha proceduto alla redazione del Piano di Bacino Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI), approvato il 30 novembre 2005. Ciò ha consentito l'individuazione e la perimetrazione, per l'intero territorio di competenza (comprendente 297 comuni ricadenti nelle Regioni Puglia, Basilicata e Campania) delle aree soggette a vario grado di pericolosità idraulica e/o geomorfologica da frana ed a conseguente rischio idrogeologico. Per la Puglia, la provincia di Foggia è quella maggiormente interessata da *fenomeni franosi* (37%). Le aree soggette ad alluvioni sono localizzate prevalentemente nelle province di Foggia e di Taranto. Forme di agricoltura estensiva e meccanizzata, perdurate per decenni senza alcuna rotazione, con la conseguenza dell'impoverimento delle presenze arboree e della maggiore esposizione dei terreni agli agenti atmosferici (vento e acqua), sono tra i fattori che contribuiscono ad aumentare il rischio frane (una situazione preoccupante in tal senso riguarda alcune zone collinose del Subappennino Dauno).

Le aree a *rischio sismico* sono state riclassificate con OPCM del 20 marzo 2003; le aree esposte al massimo rischio ricadono interamente nel territorio della provincia di Foggia, i comuni nel barese e tarantino sono distribuiti nelle diverse classi di rischio, mentre i territori di Brindisi e Lecce non sono classificati, in quanto presentano pericolosità sismica molto bassa.

Contaminazione da fonti diffuse e puntuali

Il valore per unità di superficie di elementi *fertilizzanti* e di *prodotti fitosanitari* è incrementato dagli anni '70, con conseguente aumento della pressione ambientale sul suolo.

L'utilizzo di *fanghi di depurazione*, pratica incoraggiata dalla normativa comunitaria per il riuso di rifiuti e il contemporaneo riciclo di elementi nutritivi in natura, viene attuato in modo molto variabile, in termini di colture e di quantitativi, da provincia a provincia; si applica su colture legnose e seminativi (prov. Bari), oliveti e seminativi di cereali e foraggiere (Lecce) e colture arboree ed erbacee (Taranto).

In relazione ai *siti inquinati*, una recente attività di ricognizione area dell'intero regionale ha identificato circa 1200 siti, costituiti da allevamenti non conformi al codice di buona pratica agricola, autodemolitori, e situazioni di abbandono indiscriminato di rifiuti. La regione è impegnata in attività di risanamento e bonifica con l'utilizzo di vari canali di finanziamento.

Infine, per i *Siti di Interesse Nazionale da bonificare* (Manfredonia, Brindisi, Taranto e Fibernit-Bari) si è provveduto alla messa in sicurezza d'emergenza per le aree a maggior rischio e all'avvio delle azioni di bonifica.

Natura e biodiversità

Biodiversità

Gli indicatori di riferimento considerati sono: numero di specie vegetali; numero di specie animali; numero di specie animali e vegetali minacciate. Per tutti e tre questi indicatori si riscontra un giudizio complessivo mediamente positivo. In particolare si è registrato un forte incremento delle specie floristiche, dalle 2.092 nel 1982, alle 2.240 del 2002¹². Va evidenziato inoltre che il 4,4% della totalità delle specie rinvenute (pari a 99 specie) risultano endemiche. Va sottolineato, tuttavia, che l'aumento di biodiversità, intesa come numero di specie, può verosimilmente dipendere dall'aumento delle conoscenze floristiche e non dal numero di specie in più.

Per quanto riguarda la fauna regionale, si rileva che le percentuali più significative riguardano l'avifauna e i mammiferi (rispettivamente il 72% e il 56 % delle specie nazionali); mancano approfondimenti specifici per i chiroteri e i cetacei. Si osserva inoltre un enorme patrimonio di invertebrati, non adeguatamente stimato. I fattori di minaccia che colpiscono prevalentemente la fauna regionale, sono rappresentati dalle modificazioni e trasformazioni degli habitat, la bonifica delle zone umide, l'uso di pesticidi in agricoltura, la diminuzione dei boschi, per incendio e sfruttamento. Per quanto riguarda l'avifauna, va osservato che la presenza di numerose aree umide favorisce la presenza di specie dell'avifauna migratoria e stanziale facenti parte delle liste della Direttiva Uccelli. Le condizioni di aumento delle pressioni antropiche e le trasformazioni degli habitat di supporto ha comunque portato ad una riduzione delle presenze e della diversità dell'avifauna che merita notevole attenzione.

Un elemento importante per la tutela della biodiversità è costituito dalla presenza di aree agricole e forestali ad alto valore naturalistico, quali aree ad agricoltura estensiva, prati-pascoli, elementi naturali come siepi, filari, fasce inerbite, fossi, muretti a secco. La quantificazione delle aree agricole ad alto valore naturalistico oscilla tra il 20 e il 25% della SAU. Secondo i dati dell'Agenzia Europea per l'Ambiente queste aree coprono una superficie pari a circa 2,62 milioni di ettari. La

¹² Fonte dati: Pignatti S., Flora d'Italia – 1982; Marchiori S. et al., Piante ed habitat rari, a rischio e vulnerabili della Puglia – 2000; MATT/DPN – Banca dati della flora vascolare italiana – novembre 2002.

quantificazione delle aree forestali ad alto valore naturalistico risulta più complessa; si stima che esse costituiscano circa il 30% delle formazioni forestali presenti nel nostro paese, in quanto sono incluse nelle aree protette dell'elenco ufficiale redatto dal Ministero dell'Ambiente dei siti individuati in base alla Direttiva 92/43/CEE Natura 2000. Le differenti tipologie forestali presenti sul territorio nazionale, caratterizzate dalla presenza di 117 diverse specie arboree autoctone di cui due a rischio di estinzione, e l'elevata variabilità orografica costituiscono habitat specifici e cenosi uniche.

Conservazione della Natura

La Puglia è sede di una buona varietà di habitat tutelati a livello europeo dalla "Direttiva Habitat" 92/43/CEE; in particolare sono state censite 47 tipologie di habitat di interesse comunitario, di cui 12 prioritari, che coprono un totale di 331.880 ha. Buono è anche il patrimonio regionale delle specie animali e vegetali individuate dalle direttive, un totale di 84 specie censite, tra All. II della "Direttiva Habitat" e All. I della "Direttiva Uccelli Selvatici". Per quanto riguarda infine la superficie delle Aree Protette su scala regionale, confrontando il valore al 2003 con quello attuale, si denota un aumento di superficie terrestre tutelata, da 134.133 ha a 238.535 ha; mentre la superficie marina protetta è rimasta invariata e risulta pari a 20.347,00 ha. L'indicatore di maggiore criticità è rappresentato dal livello di pressione indotto dall'attività venatoria sul territorio, in particolare si registra un incremento per le province di Bari, Brindisi e Taranto.

Gli habitat rappresentano uno dei livelli di organizzazione di grande rilevanza per la valutazione della biodiversità. Attraverso il telerilevamento degli ultimi dieci anni, si sono potute osservare trasformazioni territoriali sull'intero territorio regionale che dimostrano perdite di habitat di pregio, rappresentativi di fasi successionali "mature" e complesse a favore di agroecosistemi. Nella Regione si registra una perdita secca di habitat ad alto valore conservazionistico, che sono prioritari secondo la Direttiva Habitat, ed un incremento di habitat di scarso o nullo valore, contrassegnati da fasi successionali giovani e pionere. Inoltre non sono solo gli habitat prioritari secondo la Direttiva a dover essere tutelati. Dato il riconoscimento della multifunzionalità degli agroecosistemi, secondo i più recenti indirizzi comunitari, appare necessario andare a riconoscere le funzionalità a supporto della biodiversità esercitate dalle diverse tipologie di agroecosistemi nella regione e come questi agroecosistemi siano distribuiti (pattern).

Patrimonio Forestale

Si rileva per questa subtematica un giudizio generale negativo. La Puglia manca di una copertura forestale consistente, infatti l'indice di boscosità rimane il più basso rispetto alle altre regioni italiane. Questo è dovuto principalmente alla storica vocazione agricola del territorio e alla perdita di patrimonio forestale a causa degli incendi boschivi.

Parchi ed Aree protette

Ai fini della salvaguardia e della tutela dell'ambiente e del territorio un ruolo di rilievo dovrà essere svolto dai Parchi naturali e dalle Aree protette, i cui interventi di rafforzamento dei modelli di gestione e di ampliamento delle aree soggette a vincolo costituiscono uno degli strumenti più importanti delle politiche ambientali regionali.

Rifiuti

Al fine di valutare le effettive dimensioni del problema rifiuti a livello regionale è stato analizzato l'andamento ambientale degli indicatori prescelti per ogni sottotematica di riferimento.

Relativamente alla *produzione*, risulta negativa la condizione dell'indicatore sulla produzione annua totale rispetto alla percentuale di incremento della produzione di rifiuti (in particolare RS), così come risulta negativa la condizione dell'indicatore sul rispetto della soglia di produzione procapite di RU individuata dal VI programma Comunitario di Azione Ambiente, seppur in

presenza di un contenuto trend positivo. Risulta negativa anche la condizione dell'indicatore sulla riduzione della produzione di RS avendo come target normativo il confronto fra i valori di produzione per settore produttivo, famiglia di rifiuto e ambito territoriale.

Relativamente alla *gestione* dei rifiuti urbani, come risulta dai dati carenti e frammentari che è stato possibile raccogliere, risulta stabile e quindi negativa la condizione dell'indicatore sulla riduzione quantitativa e sulla limitazione dello smaltimento in discarica, a causa del ritardo nell'attuazione degli interventi programmati. Per quanto riguarda i RS risultano negative le condizioni sia dell'indicatore sulla riduzione quantitativa e sulla limitazione dello smaltimento in discarica che di quello sulla quantità di rifiuti recuperati e sulla capacità di recupero negli impianti regionali.

Per quanto riguarda la *raccolta differenziata*, anche se si registra un trend positivo in termini di crescita percentuale delle RD e dei Comuni che hanno attivato servizi di RD, risulta negativa la condizione dell'indicatore sul raggiungimento dei livelli di raccolta stabiliti dalla normativa e positiva la condizione dell'indicatore sull'andamento delle azioni finalizzate all'ottimizzazione ed integrazione dei servizi di raccolta. Risulta negativa la condizione dell'indicatore sull'introduzione della tariffa sui RU prevista dal D. Lgs 22/97; di fatto nessun ATO ha attivato le procedure richieste per assicurare la gestione unitaria delle attività di raccolta dei rifiuti urbani, condizione necessaria per stabilire la tariffa unica di gestione dei servizi per ATO, anche se secondo dati APAT, la Puglia è l'unica regione del meridione che annovera tra i suoi comuni i primi del sud Italia ad essere transitati nel nuovo sistema tariffario, avendo avviato le pratiche propedeutiche al passaggio da tassa a tariffa.

Relativamente agli *imballaggi* risulta negativa la condizione dell'indicatore sul raggiungimento degli obiettivi di recupero fissati dalla normativa. Per quanto riguarda la *dotazione impiantistica*, risulta incerta/negativa la condizione dell'indicatore sulla programmazione e/o realizzazione di azioni finalizzate alla gestione integrata del ciclo dei rifiuti a livello di ATO come previsto dal D. Lgs. 22/97, a causa dei ritardi nella realizzazione degli interventi programmati. Risulta positiva la condizione dell'indicatore sull'individuazione degli ATO e sulla predisposizione della pianificazione di settore. Tutti gli obiettivi individuati nel Piano Regionale dei Rifiuti sono supportati dal POR 2000/2006 con azioni volte ad accrescere la raccolta differenziata, il recupero ed il riutilizzo dei rifiuti, nonché ad incentivare la modifica e/o riorganizzazione dei cicli produttivi e la diffusione dei sistemi di certificazione ambientale.

Per quanto riguarda il *ciclo integrato dei rifiuti*, particolare rilevanza assume la qualità della governance locale, ovvero le modalità del coinvolgimento e dell'interazione tra i tanti attori e soggetti che partecipano, a vario titolo, alla progettazione e implementazione delle varie fasi della politica. Al momento, l'interazione tra questi attori è molto debole. Per rafforzarla occorre un investimento in campagne di informazione e sensibilizzazione da realizzare con la consultazione di tutti gli attori interessati.

Agenti Fisici

Per quanto riguarda *rumore e vibrazioni*, le misure effettuate dai Dipartimenti Ambientali Provinciali (DAP) sono esigue e non consentono una completa ricostruzione dello stato dell'inquinamento acustico; è possibile comunque rilevare che il 50% delle misure effettuate supera i limiti di legge. Fino ad oggi, inoltre, nessuno dei comuni pugliesi risulta ancora dotato di reti di monitoraggio dei livelli di inquinamento acustico.

Per quanto riguarda l'esposizione ai *campi elettromagnetici*, risulta ancora carente l'informazione raccolta, a causa della carenza di reti di monitoraggio; pertanto la prospettiva è quella di giungere

ad una completa gestione di tutti gli impianti ad alta e bassa frequenza e alla realizzazione del Catasto delle sorgenti fisse degli impianti.

Relativamente alla *radioattività ambientale*, i dati raccolti non presentano valori di rilevanza sanitaria.

Energia¹³

Il Bilancio Energetico di Sintesi della Regione Puglia al 2004 indica, a fronte di una produzione interna lorda di fonti primarie pari a 773 ktep (Rinnovabili 345 ktep, gassosi 428 ktep), un consumo interno finale totale di energia pari a 8.937 ktep. Nel 1990 i consumi interni finali furono pari a 7.491 ktep. Pertanto, nel periodo 1990-2004, i consumi interni hanno mostrato una crescita praticamente costante, tranne qualche lieve flessione, con un incremento complessivo del 19% (1,3% medio annuo) di poco inferiore all'incremento nazionale, pari a circa il 22%.

I consumi per abitante sono passati da 1,87 tep del 1990 a 2,21 tep nel 2004, contro un valore nazionale di 1,92 tep nel 1990 e di 2,29 tep nel 2004. Nella ripartizione dei consumi interni finali per settore di attività il settore industria è al primo posto con 4.425 ktep (49,5%), seguito dai settori Trasporti con 2.392 ktep (29,8%), Residenziale con 1.149 ktep (12,9%), Agricoltura e Pesca con 493 ktep (5,5%), e Terziario con 478 ktep (5,3%).

Per quanto concerne il settore dell'energia elettrica, la potenza efficiente netta installata al 2004 era pari a 6.099 MW, così ripartita: 5.782 MW (94,8%) da fonte fossile, 317 MW (5,2%) da fonti rinnovabili (biomasse, 64 MW, eolico, 252 MW, e fotovoltaico, 0,5 MW).

Nello stesso anno la produzione lorda di energia elettrica è stata pari a 31.230 GWh, di cui 30.426 GWh (97,4%) da fonte fossile e 804 GWh (2,6%) da fonti rinnovabili.

Inoltre nel 2004 i consumi finali di energia elettrica in Puglia sono stati pari a 16.645,3 GWh, con la seguente ripartizione: 8.646,0 GWh (51,9%) nel settore Industria, 4.101,4 GWh (24,6%) nel settore Domestico, 3.425,6 GWh (20,6%) nel settore Terziario e 472,2 GWh (2,8%) nel settore Agricoltura. I consumi finali, ripartiti per provincia, vedono al primo posto la provincia di Taranto con 6.177,5 GWh (37,1%), seguita dalle province di Bari, con 4.663,5 GWh (28,0%), Lecce, con 2.119,8 GWh (12,7%), Foggia, con 1.906,5 GWh (11,5%) e Brindisi, con 1.777,9 GWh (10,7%).

Considerando che, nel 2004, la produzione netta interna destinata al consumo è stata pari a 28.792,6 GWh e che il saldo netto in importazione dalla Grecia è stato pari a 1.222,7 GWh, a fronte di una richiesta interna di 18.288,2 GWh (consumi finali+perdite) l'energia elettrica esportata verso le regioni limitrofe è stata pari a 11.727,1 GWh, valore che risulta superiore all'energia richiesta nello stesso anno dalle regioni Basilicata, Calabria e Molise (10.849,7 GWh).

Nel settore della produzione di energia elettrica, la Puglia si conferma dunque una regione leader nel panorama nazionale, sia per la potenza complessivamente installata che per il contributo sostanziale fornito alle regioni limitrofe.

È da considerare che lo scenario al 2004 è già in parte mutato nel corso del 2005 ed è destinato a subire ulteriori cambiamenti negli anni 2006-07. Infatti, se ulteriori impianti già autorizzati (Enipower, a Brindisi, Mirant a San Severo e Energia S.p.A. a Bari), entreranno in servizio, nel breve periodo la potenza installata da impianti di produzione su larga scala potrebbe facilmente raggiungere e superare i 7.000 MW.

Anche il settore della produzione da fonti rinnovabili è in continua evoluzione. Ad ottobre del 2005 la potenza da fonte eolica installata in Puglia si attestava sui 364 MW, con un incremento del 44% rispetto al 2003. Nello stesso tempo, anche la potenza da impianti a biomasse, a biogas, di cogenerazione e a CDR, è passata dai 37,7 MW del 2003 agli attuali 101 MW. Ulteriori e

¹³ Per l'analisi del settore energetico sono stati utilizzati i dati ufficiali ottenuti dalle più recenti pubblicazioni dell'Enea e di TERNA (ex GRTN) e quelli contenuti nel documento preliminare del Piano Energetico Ambientale Regionale (PEAR)-Vers. 01 del 22.01.06.

sostanziali incrementi di potenza installata si prevedono nel caso degli impianti eolici; infatti, dai dati relativi al monitoraggio degli impianti eolici soggetti alle procedure ex LR 11/2001, forniti dall'Assessorato all'Ecologia, la potenza nominale autorizzata al 30/11/2005 risulta pari a 1.150,75 MW e vi sono richieste per ulteriori 452 MW nominali.

Nell'ambito delle FER, risorse energetiche significative e tuttavia sino ad oggi scarsamente valorizzate sono da ricercarsi nelle biomasse agricole e agro-industriali. Già nello Studio per l'elaborazione del Piano Energetico Regionale si poneva in evidenza che queste risorse energetiche si potevano quantificare complessivamente in 641 ktep/anno rivenienti da: residui di colture erbacee per 144 ktep/anno; scarti di potatura di colture arboree (vite, olivo, mandorlo e ciliegio) per 329 ktep/anno; sansa e vinaccia esauste per 92 ktep/anno; residui di colture arboree forestali per 56 ktep/anno; scarti delle industrie della lavorazione del legno e del mobilio per 56 ktep.

A livello nazionale il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (MiPAF) ha adottato il Programma Nazionale per l'Energia da Biomasse (PNERB), giugno 1998, e il Programma Nazionale per la Valorizzazione delle Biomasse Agricole e Forestali (PNVBAF), giugno 1999, il cui obiettivo è la produzione di 8-10 Mtep/anno da "biomasse" entro il 2010-2012. Gli strumenti operativi di cui si è dotato il MiPAF sono il programma Nazionale Biocombustibili (PROBIO) e i Programmi Interregionali ("Biogas", "Certificazione delle filiere bioenergetiche", "Woodland Energy", "RAMSES II").

Inoltre, per quanto concerne gli incentivi, negli ultimi anni, dal 2001 in poi, la Regione ha usufruito dei finanziamenti del Ministero dell'Ambiente, legati ai bandi "Tetti Fotovoltaici" e "Solare Termico", che hanno portato a un discreto incremento nell'utilizzo degli impianti solari termici e delle installazioni fotovoltaiche (circa 447 kWp); a questi si aggiungono i finanziamenti derivati dalla misura 1.9 del POR 2000-2006. Va sottolineato infine l'elevatissimo sviluppo presentato della fonte eolica, anche in mancanza di finanziamenti pubblici.

Dalle analisi precedenti si può concludere che il bilancio energetico regionale risulta fortemente in attivo, il settore energetico inoltre presenta una domanda piuttosto "rigida" nel senso che non subisce rilevanti modifiche con il variare di diversi fattori come il tempo e i prezzi. Pertanto al fine di evitare l'aggravarsi di conseguenze negative sull'ambiente la strategia energetica ambientale deve puntare allo sviluppo di nuove tecnologie di produzione dell'energia, meno competitive sul mercato, valutando anche l'opportunità di mettere in atto iniziative di compensazione territoriale, (prevedendo ad es. la riduzione del costo della bolletta energetica o iniziative di compensazione ambientale, per i territori maggiormente interessati dagli impatti ambientali legati alla produzione energetica da fonti tradizionali), considerando anche il forte deficit nazionale del fabbisogno energetico (circa l'84%) confronto alla produzione regionale che supera di oltre il 50% il fabbisogno. Dato il contesto energetico attuale, qui descritto, va sottolineata la grande opportunità che ha la regione, di promuovere lo sviluppo delle tecnologie più innovative di produzione di energia da fonti non climalteranti, quali lo sfruttamento dell'Idrogeno e delle "Celle a Idrogeno".

Questo articolato quadro di innovazione e mutamento richiede informazione mirata ed iniziative di dibattito pubblico, di circolazione e socializzazione delle conoscenze in materia.

Rischio Tecnologico

Il rischio tecnologico assume rilevante importanza in Puglia per il numero e la localizzazione delle attività a rischio di incidente rilevante (DL 334/99) e per la presenza di due aree ad elevato rischio di crisi ambientale (Legge 28 agosto 1989, n. 305).

Al 31 dicembre 2004 risultano censiti nel territorio regionale 47 attività a rischio di incidente rilevante (tre in meno dell'anno precedente), di cui 27 ai sensi degli artt. 6 e 7 del DL 334/99 e 20 ai sensi dell'art. 8 del citato decreto.

La distribuzione geografica degli impianti presenta una concentrazione nelle province di Bari (20) e Taranto (10), seguono Brindisi e Foggia con 7 impianti ciascuno, chiude Lecce con 3.

La tipologia più frequente delle attività a rischio presenti in Puglia è quella dei depositi di sostanze pericolose, mentre meno numerosi sono gli impianti produttivi.

Il maggior numero di stabilimenti a rischio sono i depositi di gas liquefatti e di oli minerali, dislocati prevalentemente nella provincia di Bari, seguono gli stabilimenti per la produzione e/o deposito di esplosivi ed i depositi di fitosanitari.

Si osserva infine che ben sedici industrie a rischio sono dislocate nelle due aree di crisi ambientale: sei a Brindisi e dieci a Taranto. Si tratta di attività riconducibili ai due poli industriali, rispettivamente petrolchimico ed energetico e siderurgico, petrolifero ed energetico.

Le due aree di crisi ambientale, che oltre ai citati comuni capoluogo interessano alcuni comuni contermini, sono oggetto di specifici piani di risanamento approvati con DPR 23.04.1998.

Nell'ambito degli stabilimenti rientranti nell'ambito di applicazione del DL 334/99, dal 1999 al 2004, sulla base delle informazioni disponibili, non si sono verificati incidenti rilevanti.

Demanio Armentizio

Le aree tratturali, singolarissime ed antiche vie erbose della Transumanza costituenti il Demanio Armentizio, sono sottoposte al Vincolo Storico Archeologico a seguito del Decreto del Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali del 22/12/83, in quanto preziose testimonianze storiche e culturali in cui è possibile osservare le stratificazioni prodotte nel tempo dal susseguirsi di numerose civiltà.

I tratturi, disposti come meridiani (tratturi) e paralleli (tratturelli e bracci), formano una rete viaria a maglie strette che copriva in modo equilibrato ed uniforme il territorio di cinque regioni (Abruzzo, Molise, Puglia, Campania e Basilicata). Lungo i tratturi sorgevano opifici, chiesette, taverne e centri abitati.

Questo immenso ed importante patrimonio, transitato alle Regioni a seguito del D.P.R. 616/77, ha subito nel corso degli anni notevoli trasformazioni che ne hanno modificato l'assetto originario spesso in maniera irreversibile, come nei centri urbani, laddove sugli antichi percorsi tratturali in epoca di crisi abitativa (anni '60) sono sorte abitazioni ed opere pubbliche.

Anche nel territorio rurale i tratturi hanno perduto l'originaria consistenza, in parte alienati a proprietari frontisti (in forza dei piani di vendita dello Stato), in parte occupati da strade pubbliche o fatti oggetto di occupazioni abusive e trasformati in discariche di rifiuti tossici, urbani e di materiali edilizi di risulta.

Ne consegue che gli ex Regi Tratturi, per la loro valenza e singolarità storica ed archeologica, costituiscono un bene pubblico sicuramente da recuperare, da tutelare e da valorizzare, attraverso il ripristino dei tracciati originari e la loro eventuale destinazione a finalità turistico – ricreative, per le quali sono particolarmente vocati.

A tale scopo la L.R. 29/03 ha demandato ai Comuni la redazione dei Piani Tratturali Comunali al fine di individuare quelle aree che, per la loro connotazione e peculiarità, andranno a costituire il Parco Regionale dei Tratturi.

Attualmente, solo pochi Comuni sono dotati dei suddetti piani, creando una situazione di stasi che si riflette negativamente sulla concreta possibilità di tutela e valorizzazione delle aree tratturali.

I Tratturi per le loro riconosciute caratteristiche storico – archeologiche, dunque, sono beni che a pieno titolo devono rientrare nella strategia generale di interventi volti alla valorizzazione delle ricchezze naturalistiche, storiche, culturali e di recupero delle tradizioni presenti nella Regione.

Educazione, Comunicazione, Informazione e Formazione Ambientale

L'educazione ambientale in Puglia ha avuto un nuovo impulso dall'avvio delle attività dell'ARPA Puglia, il cui settore Formazione e Informazione ha elaborato nel 2004 il Piano della Comunicazione per la diffusione di una cultura ambientale sostenibile.

Le principali attività già realizzate e in corso di realizzazione, così come delineate dal Piano della Comunicazione, sono:

l'Educazione Ambientale, che ha previsto laboratori di educazione realizzati nelle scuole, sinergie con il sistema In.F.E.A. il cui risultato sarà la redazione della prima RSA junior della Puglia, il progetto "Spesa in Fiore" per la diffusione di informazioni relative al marchio Ecolabel nelle scuole, la partecipazione al Gruppo di lavoro interagenziale APAT-ARPA per la Comunicazione, Informazione, Formazione ed Educazione Ambientale;

la Comunicazione ambientale, il cui primo risultato è stato la realizzazione della campagna di comunicazione "Fuori dai polmoni" per la diffusione di conoscenze sui rischi dell'amianto e sui buoni comportamenti da adottare;

l'Informazione Ambientale, espletata attraverso la pubblicazione dei dati ambientali regionali sul sito web dell'ARPA Puglia, attraverso la pubblicazione annuale di una Relazione sullo Stato dell'Ambiente e per mezzo di opuscoli informativi denominati "I quaderni di ARPA", pubblicazioni monografiche di approfondimento su specifiche tematiche ambientali;

la Formazione Ambientale, in una prima fase indirizzata perlopiù all'adeguamento professionale delle risorse umane dell'ARPA, realizzata attraverso i corsi ECM (Educazione Continua in Medicina) rivolti al personale proveniente dalle AUSL o PPMMP; il settore Formazione e Informazione ha altresì attivato la possibilità di svolgimento in Agenzia di stage e tirocini formativi di cui hanno usufruito 37 stagisti laureati o laureandi.

1.5 Analisi SWOT del territorio pugliese

L'analisi SWOT mira ad evidenziare gli aspetti più rilevanti che costituiscono l'insieme dei problemi da un lato e delle potenzialità dall'altro, con le quali il sistema regionale deve fare i conti per promuovere una significativa inversione di tendenza rispetto al passato con l'obiettivo ultimo di generare sviluppo, benessere e occupazione.

Preliminarmente, si possono produrre alcune osservazioni:

- **Il territorio regionale nel suo insieme** presenta essenzialmente problemi di ritardo assoluto e relativo nell' *ampliamento dei processi di sviluppo socio-economico* a partire dalla necessità di *accrescere la partecipazione di più ampi strati della popolazione al mercato del lavoro regionale e problemi di natura ambientale*.

Una priorità emergente riguarda la dotazione infrastrutturale di primo livello che evidenzia insufficienze da colmare nel sistema dei trasporti, nelle reti energetico-ambientali, in quelle informatiche e telematiche, nonché nelle strutture sociali, culturali e ricreative e di dotazione di spazi verdi pubblici. Allo stesso tempo occorre ampliare la diffusione delle reti e dei nodi di servizio in grado di favorire la più ampia *diffusione della conoscenza, dell'innovazione, la accessibilità e la trasparenza delle informazioni* e di conseguenza delle opportunità di crescita e di sviluppo anche per le aree territorialmente meno collegate alle direttrici dello sviluppo regionale, nazionale ed internazionale;

- **I sistemi urbani regionali** risultano caratterizzati da una situazione di difficoltà per quanto concerne *la situazione ambientale*. Allo stesso tempo risultano carenti *i servizi di assistenza* in grado di influire positivamente sull'incremento dei livelli di *sicurezza e di coesione ed integrazione sociale* spesso particolarmente sentiti soprattutto nelle aree più densamente popolate, così come occorre favorire lo sviluppo di servizi e funzioni terziarie innovative in grado di accompagnare e sostenere lo sviluppo delle attività produttive già esistenti così come di nuove specializzazioni a maggiore intensità di conoscenza;
- **I sistemi produttivi locali** risultano attualmente alle prese con l'obiettivo di *riposizionare le produzioni industriali tradizionali e sostenere lo sviluppo di nuove specializzazioni a maggiore intensità di conoscenza e di innovazione*, valorizzando a pieno le risorse territoriali, nonché puntando con maggiore decisione sull'*innovazione di prodotto e mercato* finalizzata ad aumentare e qualificare in modo costante e duraturo la presenza sui mercati internazionali, anche attraverso la diffusione della cultura della cooperazione e dell'associazionismo, e la valorizzazione dei distretti produttivi.

Sintesi dei risultati dell'analisi SWOT

Nell'analisi precedente sono state individuate tre grandi aree di criticità della regione: le condizioni della popolazione (**criticità sociali**), le condizioni infrastrutturali del territorio, la qualità ambientale e la dotazione di servizi collettivi (**criticità di contesto**), le condizioni delle imprese (**criticità delle imprese**).

A partire da tali aree critiche, i **punti di debolezza** principali della Puglia possono essere così sintetizzati:

- **La struttura del mercato del lavoro** che presenta tassi di disoccupazione elevati sia a livello giovanile, sia in modo particolare della componente femminile; a ciò si aggiunge una componente strutturale del mercato del lavoro regionale che registra tassi di occupazione e di attività inferiori alla media del Mezzogiorno che può contribuire ad aumentare la tendenza all'allontanamento delle giovani leve verso centri di maggior attrazione dal punto di vista lavorativo; tale struttura del mercato del lavoro regionale costituisce inoltre uno dei principali fattori di rallentamento della dinamica della produttività e dei processi di inclusione sociale, con conseguenze sfavorevoli sul versante della costruzione di un modello di sviluppo maggiormente solidale ed attento alla qualità della vita dei propri cittadini
- **l'andamento degli investimenti sia pubblici sia privati**, risultati stazionari negli ultimi anni, che necessita viceversa di una marcata espansione a partire dal fabbisogno elevato di ammodernamento e riqualificazione della rete infrastrutturale di base, ancora inadeguata rispetto ai fabbisogni dalla comunità economica e civile;
- **la capacità di innovare del sistema socio-economico** regionale nel suo insieme, ancora insufficiente sia a livello produttivo, soprattutto nei confronti dell'innovazione di carattere organizzativo e di prodotto/mercato, sia a livello sociale ed economico;
- **le crescenti difficoltà del sistema produttivo regionale** che, alla luce dei nuovi processi di integrazione e di globalizzazione dei mercati accompagnati da mutamenti strutturali a livello internazionale, appare caratterizzato sia da fenomeni di crisi di alcuni comparti ampiamente diffusi sull'intero territorio (abbigliamento, calzature, mobile imbottito), sia da più ampie e profonde tensioni sul versante occupazionale che interessano la maggioranza delle imprese. In tale contesto il sistema industriale pugliese è chiamato a definire un nuovo e più efficace

posizionamento competitivo di medio e lungo periodo basato su: a) una riorganizzazione profonda dell'offerta del cd. *made in Italy* in direzione di segmenti di prodotto e mercato a maggiore valore aggiunto; b) un ampliamento delle specializzazioni produttive esistenti in direzione di comparti a maggiore intensità di conoscenza e di innovazione; c) un ricorso più ampio e sistematico ai mercati esteri, a fronte di un consistente ridimensionamento del ruolo dei mercati di sbocco meridionali e nazionali;

- **l'insufficiente presenza di nuovi comparti a maggiore intensità di conoscenza** in grado di favorire un graduale ampliamento dell'attuale modello di specializzazione produttiva in direzione di produzioni connotate da livelli più elevati di crescita del reddito e dell'occupazione e comunque l'insufficiente presenza di conoscenza nell'insieme dei settori produttivi;
- **l'ancora inadeguato sviluppo di economie legate alla valorizzazione delle risorse naturali, ambientali e culturali** ampiamente presenti a livello regionale e poco utilizzate a tal fine, con ricadute inferiori alle numerose potenzialità presenti (per quanto concerne, ad esempio, la promozione di nuove forme di turismo in grado di sviluppare un'offerta di qualità e per un periodo dell'anno più ampio);
- **il sistema ambientale pugliese** che necessita di interventi molteplici sia in direzione della tutela e risanamento, della riqualificazione delle aree urbane, degli interventi per la difesa del suolo, sia di ulteriori progressi nell'implementazione dei sistemi di gestione delle risorse ambientali, idriche e dei rifiuti;
- **i livelli di qualità della vita** dell'intera comunità regionale condizionati, oltre che dalla congiuntura negativa degli ultimi anni, anche dalla moltiplicazione dei fenomeni di marginalità, di disagio sociale e di emigrazione giovanile, nonché dal persistere di fenomeni di illegalità e criminalità organizzata;
- **la carente offerta di servizi alle famiglie ed alle fasce più deboli della popolazione**, connessa ad una inadeguata partecipazione al mercato del lavoro da parte dei soggetti più svantaggiati (donne, ed in genere lavoratori, con bambini e/o adulti dipendenti a carico) che richiede il ricorso a politiche specifiche nel campo dei servizi socio-assistenziali, così come delle iniziative di conciliazione in grado di coniugare più efficacemente le esigenze di lavoro e della sfera privata.

A tali aspetti si aggiungono altre due aree di criticità che rivestono un ruolo strategico per la costruzione di un contesto economico e sociale più innovativo ed inclusivo:

- **la insufficiente capacità delle amministrazioni pubbliche** nella gestione di programmi e progetti a sostegno dello sviluppo locale (ambientale, territoriale, economico-sociale etc.), nonché nella costruzione di innovativi ed efficaci sistemi di *governance* orizzontale e verticale che moltiplichino le opportunità di crescita e di sviluppo economico e sociale;
- **il mancato riscontro tra la formazione professionale e le realtà imprenditoriali regionali**, che impedisce alla formazione di incidere significativamente sul raccordo domanda-offerta di lavoro e di contribuire a valorizzare l'offerta presente in modo utile ed efficace rispetto ai fabbisogni delle imprese e del sistema produttivo.

Nello stesso tempo sono presenti nell'ambito regionale concrete **potenzialità, opportunità e risorse** sulle quali poter far leva per accelerare i fenomeni di sviluppo già in corso, legati soprattutto alla presenza di, in ordine decrescente di importanza:

- **un numero ampio di giovani alla ricerca di occupazione in possesso di livelli di scolarizzazione medio-alti**, grazie anche alla presenza di un ampio sistema di formazione universitario e post-universitario;

- **un sistema di imprese minori diffuso** a livello territoriale il quale, seppure oggi in sensibile difficoltà, può costituire la base di un nuovo processo di sviluppo se sostenuto da opportuni interventi di politica economica;
- **un patrimonio ambientale, naturale e storico-artistico** significativo e diffuso su gran parte del territorio regionale;
- **un sistema regionale di offerta di formazione e di innovazione** diffuso sul territorio, sia pure da consolidare ulteriormente ed adattare alle presenti e future necessità del mercato del lavoro;
- **una maggiore attenzione della PA alla sperimentazione di modelli innovativi di governo associato del territorio** in diversi ambiti di intervento, come quelli dell'ambiente, dei sistemi produttivi, dei servizi sociali che occorre ulteriormente consolidare al fine di accrescere l'impatto territoriale delle politiche e degli strumenti a sostegno della crescita e dello sviluppo;
- **una collocazione geografica** che pone la Puglia come crocevia privilegiato nelle direttrici di comunicazione nei confronti dell'area balcanica, del Centro-Europa (Corridoio n.8 e n.10), così come degli scambi commerciali e non che interessano l'intero Bacino del Mediterraneo, anche in vista della creazione dell'Area di Libero Scambio del Partenariato Euro-Mediterraneo.

Matrice dell'analisi SWOT

AREA TEMATICA	PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA	OPPORTUNITA'	MINACCE
SVILUPPO	1. un sistema regionale di offerta di formazione e di innovazione diffuso sul territorio; 2. una maggiore attenzione della PA all'attuazione di modelli innovativi di governo associato del territorio per quanto concerne l'ambiente, i sistemi produttivi, i servizi sociali.	1. la dotazione infrastrutturale con particolare riferimento al carattere intermodale della rete regionale di trasporti e alle infrastrutture sociali; 2. l'andamento degli investimenti sia pubblici sia privati; 3. gli insufficienti livelli di qualità della vita dell'intera comunità regionale che presenta fenomeni di crescente disagio ed emarginazione sociale e il persistere di fenomeni di illegalità e criminalità organizzata; 4. funzione innovativa carente da parte del sistema economico; 5. l'inadeguatezza della P.A. rispetto ai nuovi compiti e responsabilità	1. prospettive di ripresa dell'economia nazionale ed europea; 2. cambiamento dei modelli di consumo e di spesa verso una maggiore domanda di servizi, anche ad elevato contenuto culturale; 3. nuovo ruolo affidato agli Enti locali a seguito della Riforma del Titolo V della Costituzione; 4. centralità dei centri urbani nei processi di sviluppo e di promozione di nuova occupazione;	1. processi di divisione internazionale del lavoro che accrescono la competitività di costo in comparti produttivi di tradizionale appannaggio delle regioni meridionali del Paese; 2. insufficiente dotazione delle risorse finanziarie pubbliche rispetto ai fabbisogni di infrastrutturazione e di realizzazione di grandi opere di interesse strategico; 3. arretratezza dell'intero sistema educativo rispetto all'evoluzione delle competenze e dei saperi provocato dai mutamenti attuali; 4. lentezza dei processi di adeguamento delle autonomie locali ai nuovi compiti e responsabilità;
OCCUPAZIONE	3. un numero ampio di giovani alla ricerca di occupazione in possesso di livelli di scolarizzazione medio-alti; 4. un alto potenziale di risorse umane non utilizzate da parte delle donne; 5. un grosso potenziale di nuovi posti di lavoro derivanti dalla soddisfazione della domanda di servizi alle famiglie e soprattutto alle donne (custodia dei figli e di altri dipendenti a carico);	6. la struttura ed i processi di governo del mercato del lavoro; 7. la bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro, dovuta anche ma non solo, ad una strutturale carenza di servizi di custodia dei figli nella fascia 0-3 anni; 8. la perdita della forza lavoro più giovane ed istruita verso altri territori a più alta domanda di lavoro qualificata; 9. radicamento del lavoro irregolare;	5. nuovi indirizzi in ambito nazionale ed europeo di politica attiva del lavoro e di politiche per l'occupazione (<i>mainstreaming</i> dell'occupazione della SEO); 6. nuovi sbocchi lavorativi offerti dallo sviluppo delle tecnologie della società dell'informazione e più in generale dai nuovi bacini di impiego; 7. nuovi potenziali sbocchi lavorativi nel settore dei servizi alle persone-famiglie, con un doppio effetto sulla partecipazione al mercato del lavoro, diretto ed indiretto; 8. trasversalità degli obiettivi di genere tesi a potenziare la partecipazione delle donne e la conciliazione tra vita privata e vita	5. persistenza dei fenomeni di economia sommersa e lavoro irregolare;

AREA TEMATICA	PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA	OPPORTUNITA'	MINACCE
IMPRESE	7. un sistema di imprese diffuso a livello territoriale; 8. la presenza di una struttura regionale di offerta di servizi tra i più qualificate a livello meridionale;	10. il mancato consolidamento del sistema produttivo regionale; 11. l'insufficiente presenza di nuovi comparti produttivi a maggiore intensità di conoscenza; 12. la scarsa diffusione di efficaci iniziative di sistema al livello locale;	lavorativa (<i>mainstreaming</i> di genere); 10. ampliamento delle opportunità offerte dalle tecnologie informatiche alla qualificazione ed allargamento sia dell'offerta sia della domanda;	6. forte competizione dalle imprese delle nuove economie emergenti; 7. delocalizzazione delle imprese presenti sul territorio regionale;
AMBIENTE	9. un patrimonio ambientale, naturale e storico-artistico significativo e diffuso su gran parte del territorio regionale;	12. l'insufficiente sviluppo di economie legate alla valorizzazione delle ingenti risorse naturali, ambientali e culturali ampiamente presenti a livello; 13. la necessità di rafforzare gli interventi integrati per la riqualificazione delle aree urbane, la difesa del suolo, la tutela e gestione delle risorse idriche, nonché la gestione integrata dei rifiuti; 14. permanenza di situazioni di degrado ambientale e di difficoltà nell'attuazione dei sistemi di gestione delle risorse ambientali;	11. una crescente attenzione a livello comunitario e nazionale alla salvaguardia e valorizzazione delle risorse naturali ed ambientali; 12. sviluppo della domanda di turismo legata alla fruizione di beni culturali;	8. espansione delle aree di degrado dovuta ai fenomeni antropici e naturali; 9. aumento del carico ambientale a causa dei costi externalizzati conseguenti alla realizzazione di infrastrutture, in particolare in aree ad elevata sensibilità naturalistico-paesaggistica o di rischio ambientale;
INTERNAZIONALIZZAZIONE	10. una collocazione geografica che pone la regione come crocevia privilegiato nelle direttrici di comunicazione nei confronti dell'area balcanica, del Centro-Europa dall'altro (corridoio n.8 e n.10) e del Mediterraneo.	15. l'inadeguatezza degli attuali livelli di internazionalizzazione, soprattutto extra-UE15.	13. ampliamento del numero degli Stati membri dell'UE; 14. ampliamento degli spazi per le economie locali all'interno di un processo di allargamento dei mercati internazionali con particolare riferimento delle aree emergenti più prossime del Mediterraneo e dei Balcani; 15. forte aumento atteso nei traffici commerciali marittimi internazionali verso la Puglia; possibilità congiunta di rilancio consistente anche del cabotaggio interno al Paese.	10. elevata competitività di altre regioni nazionali ed europee; 11. accentuata competizione di altri centri urbani europei con conseguente aumento della competizione riguardo i flussi internazionali di investimenti a più alto valore aggiunto; 12. persistenza di fenomeni di criminalità organizzata.

2. Le lezioni dell'attuale ciclo di programmazione

La prima fase di attuazione del POR Puglia 2000-2006 consente di mettere in rilievo alcuni aspetti che necessariamente devono essere tenuti in considerazione sia nella fase finale di attuazione del POR, sia per quanto concerne la programmazione del ciclo di investimenti 2007-2013.

Alcuni elementi critici riguardano le stesse modalità di progettazione del POR:

- l'articolazione del Quadro Comunitario di Sostegno in Assi e Misure, unita alla mancanza di una visione territoriale legata ad un percorso di sviluppo in grado di coniugare l'economia e il benessere con il rispetto dell'ambiente, la coesione e l'inclusione sociale, ha troppo spesso comportato una frammentazione degli obiettivi progettuali ed un eccesso di compartimentazione, non dando il dovuto rilievo alle grandi priorità strategiche;
- lo stesso meccanismo, in mancanza di una articolazione della struttura organizzativa in virtù di priorità strategiche e non di settori di intervento, ha comportato il rischio di una burocratizzazione nella gestione delle Misure attuative del QCS a scapito della flessibilità di adattamento al variare delle condizioni di contorno;
- in molti casi si è scontato un limite di previsione ex ante del grado di copertura amministrativa ed organizzativa dei programmi ipotizzati, ovvero una difficoltà di valutare la loro fattibilità intesa sia come dotazione progettuale che come pronostico di impatto socio – istituzionale;
- in alcuni casi ha prevalso uno schema di tipo illuministico, troppo immemore delle molteplici variabili (di routine, burocratiche, interessi, culture organizzative) che espongono alla inefficacia anche i disegni progettuali più generosi.

Tra i principali problemi riscontrati nell'attuazione delle misure del POR si segnala l'insufficiente capacità realizzativa.

L'applicazione della regola comunitaria N+2 che impone l'effettiva spesa delle risorse programmate entro la fine del terzo anno, ha evidenziato fino ad oggi grandi difficoltà da parte delle amministrazioni a cui è demandata la responsabilità delle gare d'appalto e del conseguimento dei relativi livelli di spesa.

La lentezza della macchina amministrativa nell'espletamento delle gare di appalto e nell'assegnazione dei lavori alle ditte esecutrici ha fortemente rallentato l'iter procedurale, soprattutto nella fase di assunzione degli impegni giuridicamente vincolanti e del relativo avvio dei progetti; inoltre il mancato adempimento, da parte dei beneficiari finali, degli obblighi di rendicontazione dei pagamenti e della loro iscrizione nel sistema di monitoraggio (MIR WEB) ha comportato elevate disfunzioni nella procedura di certificazione delle spese.

Una tendenza che emerge nell'ultimo periodo, e che conferma le crescenti difficoltà di spesa da parte dei soggetti beneficiari delle misure del POR, riguarda l'allungamento dei tempi che intercorrono tra la pubblicazione dei bandi e i vari stati di avanzamento dei pagamenti, nonché il divario crescente tra le somme impegnate e quelle realmente spese. È questo un aspetto sul quale occorre intervenire anche alla luce dei rilevanti obiettivi di spesa che interessano la Puglia nell'attuale ciclo di programmazione.

Ulteriore criticità ha riguardato in particolare la **sottovalutazione dei tempi** necessari ad avviare i processi ed a garantire il pieno e soddisfacente conseguimento degli obiettivi, sia in riferimento all'intervento dell'Amministrazione regionale, sia per quanto concerne il più ampio ed articolato sistema delle autonomie locali.

La sottovalutazione dei tempi riguarda più in generale anche l'efficacia degli Accordi di Programma Quadro, ed in particolare la convinzione che essi potessero sin dal 1998 sostenere operativamente la politica regionale nazionale; anche in Puglia è solo a partire dagli anni più recenti, dopo l'introduzione di un appropriato sistema di regole e l'accumulo delle necessarie competenze da parte delle Amministrazioni coinvolte, essi hanno cominciato ad operare in modo pienamente soddisfacente, divenendo strumento significativo di integrazione e supporto alle politiche addizionali connesse all'utilizzo dei Fondi Comunitari.

Ulteriori aspetti critici sono risultati i seguenti:

- **il carattere episodico della partecipazione del partenariato economico e sociale** limitato spesso alla sola fase di predisposizione dei programmi (altrettanto può dirsi in alcuni casi anche per quanto concerne la partecipazione degli enti locali);
- **l'apporto limitato della cooperazione pubblico - privato con la conseguente necessità di rafforzare il coinvolgimento e la partecipazione dei capitali privati** alla fase di promozione ed attuazione dei progetti;
- **il carattere instabile che i livelli di leadership hanno spesso evidenziato all'interno dei singoli raggruppamenti territoriali** con conseguenze sfavorevoli per quanto concerne una più efficace finalizzazione dei processi di partenariato territoriali agli obiettivi dei programmi, nonché per quanto concerne la capacità di dirimere conflitti ed eventuali diversità di interessi;
- la debole "cultura del risultato" nella pubblica amministrazione più orientata a una gestione burocratica e formale delle procedure che alle competenze di ascolto, programmazione, realizzazione e verifica degli interventi nell'ambito della più ampia strategia di attivazione delle energie sociali;
- **una insufficiente capacità di integrazione degli obiettivi di inclusione e coesione sociale nelle politiche di sviluppo** che richiama la necessità di promuovere una maggiore integrazione delle politiche settoriali non solo come metodo per l'organizzazione di reti di servizi efficaci, ma anche per quanto concerne l'obiettivo di costruire un sistema di *welfare* maggiormente rispondente all'evoluzione dei fabbisogni e della società pugliese;
- **una insufficiente capacità di integrazione della prospettiva di pari opportunità intesa come lotta contro ogni discriminazione nelle misure di intervento**, sia sotto il profilo della programmazione (che rende necessaria una maggiore attenzione alla dimensione di pari opportunità in tutte le politiche di sviluppo, mantenendo peraltro le politiche dirette più innovative e creando collegamenti con l'esperienza del programma EQUAL e le politiche nazionali in materia) che sotto il profilo dell'attuazione esplicitando l'esigenza di un incremento del livello di governance sulle politiche di pari opportunità, nonché la necessità di incrementare il livello qualitativo e quantitativo dell'"informazione periferica";
- **la tendenza**, con specifico riferimento ad alcuni specifici ambiti di intervento, **alla frammentazione delle azioni programmate** che non ha sufficientemente sostenuto l'obiettivo di assicurare una massa critica di offerta infrastrutturale e di condizioni di contesto efficace al fine di stimolare la necessaria attivazione degli operatori privati, nonché di riuscire a modificare le aspettative ed i comportamenti degli attori sociali;
- l'attenzione all'efficienza della spesa, pur con tutte le difficoltà sopra evidenziate, ha comunque assorbito la maggior parte dell'attenzione, mentre sono mancate considerazioni circa **l'efficacia degli interventi**, da ricondurre, da un lato, alla qualità dei progetti e, dall'altro, ai raccordi tra la programmazione regionale e una visione territoriale strategica.

Se il ruolo svolto dal partenariato è andato crescendo negli ultimi anni nelle attività di diretto coinvolgimento regionale, dalla fase di predisposizione del POR alla sua rimodulazione e dall'attribuzione delle risorse premiali agli assi ed alle misure del Programma, **ritardi si sono registrati nella partecipazione del partenariato economico e sociale alle fasi di**

programmazione ed attuazione di alcuni interventi a sostegno dello sviluppo urbano e territoriale. Tali ritardi rischiano di generare ricadute sfavorevoli nei processi di rafforzamento della *governance* orizzontale e nelle strategie di mobilitazione e di coinvolgimento del capitale privato nelle politiche di riqualificazione e sviluppo dei sistemi urbani, così come nelle strategie di innovazione dei sistemi produttivi locali. Da qui la necessità di intervenire per accrescere in forma stabile e duratura il coinvolgimento del partenariato economico e sociale a livello territoriale, con l'obiettivo di ampliare le opportunità di mobilitazione di risorse culturali, economiche e sociali indispensabili per accrescere gli attuali livelli di sviluppo e di occupazione.

In relazione agli strumenti di programmazione attuati si segnala la necessità di promuovere una maggiore e **più efficace integrazione della pianificazione territoriale e paesistica e di uso del territorio nella programmazione comunitaria ed ordinaria** con specifico riferimento sia alle infrastrutture, sia all'impianto strategico dei progetti per le aree urbane. Nel POR Puglia 2000-2006, gli unici accenni alla pianificazione riguardano l'accertamento della compatibilità urbanistica degli interventi previsti, ovvero l'indicazione delle procedure che si intendono seguire per garantirla mediante l'acquisizione delle necessarie autorizzazioni. Inoltre, attualmente **in Puglia manca un quadro condiviso delle opzioni strategiche del futuro assetto del territorio regionale** in grado di dare coerenza alle singole azioni promosse e/o realizzate per iniziativa privata e pubblica nell'ambito del sistema di *governance* sotteso alla programmazione dei Fondi Strutturali. Di qui la necessità di raccordare gli obiettivi della programmazione 2007-2013 con le elaborazioni in corso nel campo della pianificazione del territorio e del paesaggio, che mirano a innovare in profondità il sistema di pianificazione pugliese orientandolo verso la riappropriazione del territorio come bene comune.

Vi sono certamente **alcuni aspetti positivi** di carattere più generale, che risultano direttamente connessi ai principi guida di Agenda 2000 e del QCS 2000-2006 delle regioni Ob. 1 che hanno caratterizzato l'attuazione del programma operativo della Puglia, così come del resto del Paese, e che rappresentano risultati intermedi da rafforzare ulteriormente nel prossimo ciclo di programmazione:

- **la dimensione finanziaria della politica regionale è divenuta maggiormente programmabile e monitorabile**, soprattutto attraverso un sistema di conti pubblici territoriali costruito con una forte cooperazione delle Regioni;
- **è stata intrapresa un'integrazione crescente tra programmazione delle risorse comunitarie e programmazione delle risorse nazionali** attribuite attraverso il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), governato da regole di assegnazione di risorse, di selezione degli interventi, di incentivo al rafforzamento della capacità amministrativa e di monitoraggio dei risultati simili a quelle della politica regionale comunitaria. L'utilizzo di tali risorse (attraverso lo strumento degli Accordi di Programma Quadro) ha consentito di conseguire risultati di rilievo nella cooperazione istituzionale verticale fra Regioni e Amministrazioni centrali, dando vita, sia pure in un quadro costituzionale e normativo assai complesso e soggetto a un elevato rischio di conflitto, a modalità originali e relativamente efficienti di co-decisione;
- **è effettivamente cresciuta**, anche se meno del previsto, (da circa il 56 per cento nel 1999 al 57,5 per cento nel 2002 nel Settore Pubblico Allargato e dal 47 al 50,1 per cento nella Pubblica Amministrazione), a discapito degli incentivi e dei sussidi, **la quota di risorse destinata ai servizi collettivi** (provenienti da infrastrutture materiali e immateriali), iniziandosi a porre fine a quella situazione paradossale per cui il Mezzogiorno, pur ricevendo dallo Stato risorse in conto capitale per cittadino superiori a quelle del Centro-Nord (circa 1.056 euro a testa contro 973 nel periodo 1999-02), destinandone una quota sproporzionata a sussidi, finisce per disporre di risorse per infrastrutture materiali e immateriali ogni anno più basse di quelle per il Centro-Nord stesso (609 euro a testa contro i 710 del resto del Paese);

- **è stata conseguita una concentrazione dimensionale e territoriale dei progetti superiore a quanto realizzato in precedenza.** In particolare, nell'ambito della politica di coesione comunitaria, si osserva che meno dell'1 per cento dei progetti assorbe il 40 per cento dei finanziamenti, mentre nel caso degli Accordi di Programma Quadro, tre quarti del finanziamento totale sono assorbiti da circa l'8 per cento dei progetti.

3. Vision: la Puglia tra passato e futuro

In oltre trent'anni di vita della Regione, il suo sviluppo è stato interpretato attraverso tre visioni fondamentali che hanno corso il rischio di affermarsi come stereotipi della crescita in quanto non si è riflettuto a sufficienza sulle specificità del contesto socio-economico pugliese e sulle differenze rispetto ai modelli esogeni presi a riferimento. Tali visioni sono state:

- un ponte tra Occidente e Oriente nel Mediterraneo
- la rappresentazione della cultura materiale delle civiltà europee
- la California d'Europa.

L'industrializzazione degli anni Sessanta, in effetti, non aveva riferimenti alla storia dell'area pugliese, e si trattò di una forzatura della pianificazione centrale rispetto alla stessa visione dei pianificatori. Il Progetto 80 del Ministero del Bilancio, infatti, pur incorporando nelle proprie previsioni le nuove iniziative industriali (nella siderurgia, nella chimica, nell'energia), non dava a queste un ruolo territoriale significativo, e proprio perché, già all'epoca, era più sul Mediterraneo che si pensava si dovesse giocare la partita pugliese. Un decennio più tardi, e in vista dell'esaurimento del modello di industrializzazione pesante, e sempre per iniziativa centrale (la Cassa per il Mezzogiorno), venne dato maggior rilievo al patrimonio storico - culturale della regione con l'individuazione degli itinerari storico artistici, mai tuttavia adeguatamente considerati un punto di forza nelle programmazioni successive.

La visione della Puglia come California nasceva dalla combinazione di risorse e opportunità sia nel settore dell'agricoltura e dell'industria alimentare, sia nei settori della ricerca e dell'innovazione. Rispetto al modello originale, mancava la parte dello spettacolo riprodotto, il *melting pot*, l'immigrazione dal resto del paese: tuttavia, la suggestione era forte, in presenza di un settore agricolo potenzialmente ricchissimo che poteva sfruttare una stagionalità diversa da quella del centro-nord, e di una potenzialità nella trasformazione delle grandi imprese industriali in centri di ricerca e di nuove tecnologie. Il "salto tecnologico" di cui si comincia a parlare negli anni '80, e proprio in relazione alla crisi delle imprese a partecipazione statale, pur lanciando il cuore al di là dell'ostacolo, aveva una sua plausibilità, e in regione si svilupparono centri di ricerca e officine di innovazione.

Dagli inizi degli anni Ottanta, la realtà pugliese si muove diversamente. Da un lato, la crisi delle imprese industriali di grandi dimensioni non dà luogo a diversificazioni di una qualche sostanza, e con le privatizzazioni si riducono le capacità produttive dei settori interessati. Dall'altro, crescono le tradizionali piccole imprese in settori di industria leggera, e si formano distretti industriali non dissimili – ma più deboli – di quelli che nello stesso periodo si sviluppano nel centro nord d'Italia. Almeno una delle grandi iniziative centrali, tuttavia, determina un profondo cambiamento nelle condizioni produttive pugliesi: si tratta degli investimenti nelle infrastrutture idrauliche tra Puglia e Basilicata. Non era una vera novità per la Puglia, che già negli anni Trenta aveva iniziato a sviluppare le capacità idrauliche. Tuttavia le nuove infrastrutture causano una grande espansione dei territori irrigati, la graduale specializzazione delle produzioni, la formazioni di professionalità specifiche di rilievo nel settore, e la crescita del ruolo di istituzioni "ultraregionali".

La fine della Cassa per il Mezzogiorno, le privatizzazioni e il ridimensionamento delle grandi imprese, l'inizio di quelle che saranno permanenti difficoltà finanziarie per i bilanci statali e per quelli regionali, determinano un affievolimento delle visioni tradizionali, e l'emergere di un'empiria nella programmazione, sostanzialmente orientata a potenziare l'imprenditoria, a far crescere le professionalità, a completare le infrastrutture, indipendentemente da disegni strategici o, appunto, "visioni". Negli anni Ottanta e Novanta comunque si sono costruite nuove capacità produttive nei distretti, nella ricerca, nell'industria alimentare e in agricoltura, nel turismo, nei servizi. Pur in

ammontare insufficiente per realizzare una crescita del PIL regionale capace di generare la piena occupazione, i fattori della produzione sono cresciuti in qualità, mentre nella popolazione si sono sviluppate nuove sensibilità ambientali e culturali e aspettative di riqualificazione del ruolo pubblico nell'economia e nella società.

L'assenza di una strategia nasceva anche dalla filosofia dei Fondi strutturali i quali, benché indispensabili per lo sviluppo regionale, tuttavia erano da sempre orientati a risolvere una grande pluralità di obiettivi, a loro volta legati a singole "manchevolezze" – e queste erano a Bruxelles individuate come divergenze locali da *benchmark* stabiliti nelle tradizionali aree sviluppate nel resto d'Europa. Che i *benchmark* non fossero adatti alle realtà locali, specie dei mezzogiorni d'Europa, non era chiaro ai programmatori dell'Unione Europea; gli indicatori di sviluppo, infatti, erano legati a strutture assenti nel Mezzogiorno: grandi imprese, integrazione tra sistemi bancari e sistemi industriali, grande spesa pubblica per la ricerca, doppi mercati del lavoro (con piena occupazione per i cittadini, e lavoro residuale per gli immigrati), per citarne solo alcune.

Gli anni Novanta ed i primi anni di questo secolo hanno visto la liberalizzazione dei mercati del lavoro e l'emergere di forme contrattuali "atipiche", in teoria legate alla diversificazione dei bisogni di manodopera delle imprese. Le nuove regole, tuttavia, non hanno ridotto la quota del lavoro e dell'impresa sommersi, da sempre presenti in Puglia, anche perché, avvicinando le condizioni dei contratti formali a quelle dei contratti informali, hanno ridotto l'attrattiva dei primi rispetto ai secondi agli occhi dei lavoratori che si sono trovati comunque deboli di fronte ai datori di lavoro. In ogni caso questa operazione ha reso ancor più evidente la natura "empirica" della programmazione, tutta fondata sulla scommessa "infondata e fallita" che la spontanea capacità delle singole imprese di profittare della nuova flessibilità avrebbe creato sia buona occupazione che, soprattutto, sviluppo duraturo e strutturale.

L'assenza di una visione genera un altro disaccoppiamento: la programmazione per singoli interventi separa le conseguenze sociali dalle cause economiche. Per esempio il *welfare* è visto come tale, isolandolo dalle condizioni che contribuiscono a crearne l'esigenza. Così la disoccupazione strutturale e di lunga durata, la povertà, l'emarginazione, creano i luoghi dell'infelicità nelle periferie delle città maggiori. Lo sviluppo è una necessità per evitare il declino economico, ma solo recentemente si torna a riconoscere un legame stretto tra "libertà e sviluppo".

Il pericolo più grande che deriva dalla mancanza di una visione strategica è quello di soccombere al paradigma dell'emergenza e alla caotica dissipazione delle visioni progettuali. La Puglia che non progetta più, che si arrampica sui muri scivolosi del presente senza disegnare scenari futuri e senza rivendicare una missione, è una Puglia che sceglie di perdere.

L'approccio che il documento strategico propone, anche sulla scia delle dichiarazioni programmatiche del Presidente della Regione, è esattamente opposto: la promozione di uno sviluppo di qualità che non può essere fondato, nel mercato globale, né sulle svalutazioni competitive né sulla competizione sui fattori di prezzo, e dunque tanto meno sulla mera compressione del costo del lavoro e sulla sostanziale compromissione delle tutele sociali e sindacali del lavoro. Occorre perciò uscire dall'empiria e, senza dimenticare le lezioni sia pure frammentate degli ultimi due decenni, si può aprire una nuova stagione della programmazione con un consenso generale intorno alla sua natura strategica. **La strategia, com'è evidente, consiste in una serie di obiettivi legati tra loro, in strumenti che si integrano per realizzare quel complesso di obiettivi, nella convinzione che la concentrazione degli interventi e la partecipazione dei soggetti sono qualità essenziali.** Mentre i temi dell'identità locale restano centrali perché i cittadini si riconoscano nella loro stessa rappresentanza, tuttavia le singole identità debbono legarsi alla strategia complessiva se non vogliono condannarsi all'inefficacia dell'azione: allo stesso tempo, nessuna strategia è efficace se non ingloba le identità locali. Analogamente, la programmazione strategica non sopprime i conflitti (tra Regione e stato centrale, tra capitale e lavoro, tra rendita e profitto, tra sviluppo e ambiente, tra socialità e individualismo), ma li fa emergere per costruire una strategia condivisa. Il pensare strategico, così inteso, implica una visione del futuro regionale, e questa visione può utilmente risalire alle origini dell'istituzione regionale.

Quanto al ruolo di ponte ideale tra Nord e Sud, la Puglia continua a giocare un ruolo fondamentale. Obiettivo politico di primo piano della Regione è quello di promuovere direttamente e di raccordare tutte le iniziative istituzionali, diplomatiche, culturali, scientifiche, sociali ed economiche che, in riferimento alla realtà dei Paesi del Mediterraneo, sono rivolte a potenziare lo sviluppo e la pace tra i popoli, a ridurre le ineguaglianze e a combattere le arretratezze, a tutela dei diritti umani e della convivenza. Mai come in questa fase di grande tensione tra nazionalità, culture e religioni occorre riaffermare la necessità e l'utilità di una più incisiva opera per la pace, la mediazione dei conflitti regionali, i diritti dei popoli, e per uno sviluppo economico sostenibile in forme cooperative e solidali: a tal fine bisogna individuare in modo sempre più preciso strumenti e luoghi stabili che possano efficacemente e concretamente promuovere, favorire e sostenere un rinnovato impegno di cooperazione internazionale.

Al centro di un asse che collega la riva sud del Mediterraneo al Mar Nero, attraverso i Balcani, la Puglia deve ancora sfruttare pienamente il suo potenziale, culturale, geopolitico ed economico. In particolare, la Puglia deve diventare protagonista del processo di stabilizzazione e associazione di tutta l'area balcanica e della cosiddetta Agenda di Salonicco, che deve portare ad una piena adesione all'Unione europea di tutti i paesi della penisola Balcanica. Inoltre, la Puglia deve collocarsi all'avanguardia nella piena attuazione nella nuova politica di vicinato, che completa e rafforza il processo di Barcellona, al fine di realizzare un vero spazio comune euromediterraneo. In tale contesto, le dimensioni economiche, culturali e di promozione della democrazia vanno sviluppate in modo trasversale e devono caratterizzare l'azione esterna della Regione nel suo insieme. La cooperazione transfrontaliera e interregionale dovrà quindi sempre riflettere questi tre aspetti, legati in modo indissociabile tra loro.

Nell'area Mediterranea la Puglia è inserita nel Corridoio 8, così come definito dall'Unione Europea: la stessa Regione, inoltre, riveste il ruolo di piattaforma logistica strategica di interesse internazionale nell'ambito della recente proposta del Governo italiano denominata "Corridoio Meridiano" presentata alla Commissione Europea, quale asse di interconnessione marittima tra Mediterraneo, Mar Nero e Balcani. Tuttavia, sarebbe riduttivo considerare la Puglia soltanto il punto di approdo di una parte dei trasporti via mare del futuro; occorre, invece, che la Regione diventi una tappa necessaria nella catena del valore e della produzione industriale e agricola mediterranea ed europea. Così come sarebbe un grave errore ignorare l'ulteriore complessità del ruolo pugliese nel Mediterraneo; oltre ai trasporti e in genere alle funzioni logistiche e commerciali, l'interazione della Regione con i paesi del Mediterraneo orientale, con il Mar Rosso e il Mar Nero significa, infatti, anche partenariato istituzionale, scientifico e culturale, integrazione produttiva e commerciale delle produzioni di beni, strategie comuni su mercati terzi, specializzazione produttiva condivisa e programmata.

Occorre, dunque, sostenere il ruolo e il valore del partenariato come strumento necessario per superare, congiuntamente, ostacoli e difficoltà allo sviluppo e alla coesione economica e sociale. Partenariato che non può poi prescindere dalla costante ricerca del valore del dialogo, delle regole della democrazia, dell'importanza e della tutela dell'ambiente, al fine di creare rapporti culturali, economici e sociali fondanti su basi di reciprocità e di condivisione strategica.

La stessa politica culturale e le azioni interculturali vanno sempre concepite nello loro duplice valenza: strumento di cooperazione esterna e fattore di integrazione all'interno della Regione, in stretto collegamento con le politiche per l'immigrazione.

La Puglia è un deposito straordinario delle culture sulle quali fonda la civiltà europea, e gran parte della civiltà mediterranea. Se apparentemente è esclusa dal tradizionale *grand tour*, tuttavia il patrimonio in beni culturali e in spettacolo dal vivo è tra i maggiori di Europa - per non citare i beni ambientali, i paesaggi, le opere dell'uomo. Vi è stata disattenzione intorno a questi beni, forse proprio per le vicende industriali della regione, ma non sono mancate le professionalità necessarie: i fondi, sempre insufficienti, seguono - sia pure non così direttamente - l'attenzione delle popolazioni locali intorno ai beni presenti nel loro territorio. E' questa attenzione che deve essere sviluppata, per la conoscenza del patrimonio culturale e ambientale e per il riconoscimento di se

stessi dei pugliesi, prima ancora della necessaria valorizzazione economica. Sull'eredità culturale e ambientale della Puglia si può costruire un programma che sia parte della strategia complessiva: da un lato, la conoscenza dei beni educa, forma, raffina il gusto e crea le condizioni perché gli stessi cittadini proteggano il loro territorio; dall'altro, l'immagine dei beni rafforza quella delle merci e dei servizi, accrescendone la competitività.

Il ruolo che si pensò di assegnare alla Puglia nei primi anni Ottanta – la California d'Europa – fu certamente un'ingenuità. All'epoca, la California era identificata con Silicon Valley e Sacramento Valley, e cioè con la compresenza di nuove tecnologie informatiche (iniziate tuttavia fin dai primi anni Cinquanta, come *spin-off* dell'Università di Stanford) e di agricoltura specializzata (a sua volta creata tra gli anni Venti e Trenta). Alla ricerca di sostituti delle imprese industriali ormai in declino, sembrava possibile che la Puglia potesse svilupparsi come un centro per le tecnologie informatiche (il salto tecnologico già citato). I tentativi non mancarono, ma si trattò più dell'espressione di un desiderio che di una precisa strategia. D'altra parte, si formarono effettivamente centri di ricerca, nuove università, nuove professioni. Nessuna delle iniziative ha da sola, oggi, la forza di cambiare la natura dello sviluppo pugliese, ma nulla impedisce che la strategia intorno all'innovazione acquisti il peso sufficiente per creare una realtà tecnica originale. Molti territori in Italia e nel mondo perseguono analoghe strategie, e troppo spesso si confonde il possibile sviluppo attraverso l'innovazione con l'attrazione di capitali esogeni. Questi possono avere grande utilità, ma poiché il centro delle decisioni dei capitali esterni è, appunto, altrove, il problema è prima di tutto interno alla regione, alle sue capacità di sviluppo, alle sue priorità – e nel rapporto tra la regione e le sue espressioni da un lato, e lo Stato centrale dall'altro. Una spesa pubblica per la ricerca così piccola e inefficiente come quella che si registra in Italia, e un sistema di istruzione con livelli obbligatori così bassi rispetto agli altri paesi avanzati, non può sostenere facilmente l'innovazione e la specializzazione tecnologica. L'universo di piccole imprese, caratteristico della Puglia, non può generare da solo innovazione, se non si appoggia ad un forte programma di ricerca finanziato dal settore pubblico. La strategia regionale, così, implica una strategia nazionale ed europea.

Secondo gli obiettivi di Lisbona, l'Europa deve diventare “entro il 2010 l'economia basata sulla conoscenza *più competitiva e più dinamica del mondo*, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile, con nuovi e migliori posti di lavoro ed una maggiore coesione sociale e rispetto dell'ambiente”.

Per perseguire tale obiettivo la Puglia deve divenire in primo luogo **una regione più aperta, innovativa, competitiva ed inclusiva** nella quale **gli obiettivi di sostenibilità e competitività dello sviluppo possano essere raggiunti tramite la valorizzazione del lavoro competente e stabile unitamente a quelli della coesione sociale e di più elevati livelli di benessere e di qualità della vita**.

Ciò risulta ancora più evidente se si considera che il concetto di competitività appare incentrato sulla capacità di una regione di perseguire uno sviluppo costante e sostenibile della propria economia, garantendo tuttavia al tempo stesso un benessere crescente ai suoi cittadini. In questo senso sviluppo sostenibile (nelle sue diverse accezioni economica, sociale ed ambientale), competitività e coesione sociale non solo non appaiono in antitesi, ma viceversa risultano strettamente interrelati tra loro in vista del perseguimento dell'obiettivo comune dello sviluppo e della qualità della vita.

La Puglia deve divenire una regione **più aperta dal punto di vista dell'economia** e dei sistemi produttivi, in cui **la promozione dell'internazionalizzazione e il ruolo della cooperazione internazionale** possono consolidare il concetto di “regione Mediterranea”.

Tale obiettivo si raggiunge attraverso due direttrici di sviluppo fortemente collegate fra loro:

- **La qualificazione della proiezione dell'immagine della regione** sui principali mercati mondiali ed il consolidamento della relativa posizione internazionale attraverso la **valorizzazione delle eccellenze territoriali**, settoriali e culturali, nonché il rafforzamento della **partecipazione ai processi di partenariato e di cooperazione** soprattutto nella prospettiva del

ruolo centrale dell'Italia ed in primo luogo della Puglia nella realizzazione e partecipazione al **mercato di libero scambio nel Mediterraneo**, previsto per il 2010 in funzione degli obiettivi del Processo di Barcellona;

- **Il rafforzamento della capacità proattiva** degli attori regionali nei vari settori economici, culturali ed istituzionali in relazione alla **partecipazione sia ai processi di internazionalizzazione e di cooperazione**, guardando ai Paesi esterni all'Europa, con particolare attenzione ai mercati emergenti, **sia ai vantaggi del mercato interno europeo**, per via di una maggiore e migliore accesso alle conoscenze, alle competenze ed agli strumenti finanziari necessari.

Ma la Puglia deve divenire una regione attenta al rischio di esclusione che caratterizza in dimensioni inquietanti l'attuale generazione giovanile. A tale rischio deve rispondere investendo con determinazione e audacia nello sviluppo del potenziale di innovazione sociale, culturale ed economico costituito dai giovani, attivando specifiche forme di valorizzazione ed espressione che consentano anche di comprimere la dinamica secondo la quale la parte spesso più pregiata della forza lavoro (i cervelli) emigra dal territorio.

La Puglia, inoltre, deve trasformarsi in una regione solidale che promuove l'integrazione delle minoranze, la coesione e l'inclusione sociale, la qualità della vita di tutti i suoi cittadini offrendo servizi che rispondano ai bisogni dei ceti più poveri e marginali della società.

Occorre al riguardo che le politiche sociali assumano sempre più il significato di politiche che creano sviluppo e promuovono buona e piena occupazione, perché il benessere delle persone è uno dei motori principali dello sviluppo e deve diventare fine e mezzo della crescita economica e sociale della Puglia, al pari delle città, delle infrastrutture e delle imprese. In tal senso, un insufficiente orientamento delle politiche formative e di sostegno all'inserimento lavorativo verso il sistema delle professioni sociali rappresenta oggi, sul territorio regionale, uno dei vincoli strutturali più forti allo sviluppo di un sistema integrato di interventi e servizi sociali e sociosanitari e alla creazione di un vero sistema di qualità sociale che aspiri alla crescita della qualità dei servizi anche attraverso l'emersione del sommerso e la qualità del lavoro sociale. Il ritardo che si è prodotto, negli ultimi anni, nella costruzione di un sistema regionale delle professioni sociali incide negativamente sul processo di qualificazione dei servizi; occorre porre in essere, quindi, azioni mirate per invertire questa tendenza e agire per l'innalzamento della qualità sociale del sistema e per ridurre le barriere di ingresso nel mercato del lavoro per le diverse tipologie di soggetti svantaggiati o sottoqualificati.

Gli obiettivi del sensibile innalzamento degli attuali livelli di innovazione e di competitività dell'intero sistema economico regionale possono essere perseguiti con maggiore efficacia e con reale beneficio per l'intera comunità dei suoi componenti se accompagnati da maggiore e migliore occupazione, da maggiore apertura della regione e da maggiore coesione ed inclusione sociale.

Per creare nuovi e migliori posti di lavoro non è sufficiente agire sul versante dell'offerta, ma occorre intervenire anche sulle condizioni di sviluppo della domanda in primo luogo perché la creazione di nuovi posti di lavoro dipende fondamentalmente dal livello di attività economica e dall'evoluzione della struttura produttiva; in secondo luogo perché avere migliori posti di lavoro non dipende solo dalla qualità dell'offerta: basti pensare che l'innalzamento delle competenze e degli *skill* in possesso dei lavoratori tende a non corrispondere alla qualità della domanda espressa nell'ambito dell'organizzazione della produzione del sistema delle imprese, la cui evoluzione deve invece essere favorita e stimolata con opportune azioni.

L'innovazione appare oggi uno dei principali motori dello sviluppo anche per quanto concerne il conseguimento degli obiettivi di maggiore occupazione: occorre al riguardo intervenire con decisione per colmare le carenze di potenziale scientifico e di capacità innovative delle imprese che rappresentano una delle principali ragioni della crisi di competitività della Puglia.

Ciò risulta ancora più vero se si considera che la Puglia futura registrerà con ogni probabilità direttrici di sviluppo sensibilmente differenti da quelle attuali, con un'industria a maggiore

specializzazione che sviluppa sul territorio competenze e funzioni più qualificate e con un'economia dei servizi in ulteriore crescita caratterizzata anch'essa dall'evoluzione verso più elevati livelli di conoscenza e di integrazione (si pensi, ad esempio, al ruolo che la promozione di nuovi turismi nel campo culturale ed ambientale è destinato a conseguire in Puglia nei prossimi anni, così come allo sviluppo di servizi reali e di servizi legati all'ICT).

Bisogna pertanto sostenere i processi di riconversione e di transizione del sistema produttivo regionale in pieno svolgimento a seguito della nuova divisione internazionale del lavoro e della produzione che rende sempre meno competitiva l'offerta di gran parte delle imprese pugliesi.

L'unica strada percorribile al riguardo è quella di valorizzare meglio le risorse e le potenzialità già presenti sul territorio regionale, elevando il contenuto di conoscenza e di innovazione delle produzioni sia nei settori più tradizionali (quali il TAC, la meccanica generica, l'agroalimentare, il turismo balneare, il commercio al minuto), sia per quanto concerne lo sviluppo di nuove produzioni nei campi delle biotecnologie, della mecatronica, delle ICT, dell'aeronautica etc. Un ruolo particolare, in questa direzione, deve essere svolto dalla qualificazione del contesto e delle infrastrutture materiali ed immateriali che riveste un ruolo determinante nel sostegno ai nuovi fattori di competitività delle imprese e dei sistemi territoriali di impresa.

In questa prospettiva che unisce gli obiettivi della competitività con quelli della coesione e dell'inclusione sociale, la *vision* di una Puglia più aperta, innovativa, competitiva ed inclusiva con nuovi e migliori posti di lavoro deve essere perseguita attraverso una strategia incentrata su alcune direttrici prioritarie:

- perseguire un livello di **concentrazione degli interventi e delle risorse maggiore** rispetto a quanto già conseguito con la programmazione 2000-2006, riducendo ulteriormente la dispersione e frammentazione degli interventi;
- al fine di perseguire l'obiettivo dell'occupazione e di agire contemporaneamente sul lato della domanda e dell'offerta bisogna **accompagnare le politiche del lavoro alle politiche di sviluppo e per l'inclusione e la sicurezza sociale**, in modo che siano non solo compatibili, ma complementari le une con le altre circa gli effetti congiunti sugli obiettivi di crescita del livello di attività economica e dell'occupazione;
- finalizzare l'attuazione degli obiettivi verso **la dimensione territoriale dello sviluppo**, dando priorità alla capacità dei territori e delle imprese di organizzarsi e di dar vita, attraverso i distretti produttivi, a sistemi di *governance* adeguati alle sfide in corso, poiché i fattori che incidono sulla competitività delle imprese risultano territorialmente localizzati (capitale umano, logistica, istituzioni, *governance*, infrastrutture, etc.);
- intervenire con decisione nella **produzione di beni pubblici di interesse generale**, con specifico riferimento non soltanto ai beni materiali (beni e servizi collettivi di qualità), ma anche ai beni immateriali, quali la costruzione di reti interattive, la attivazione di circuiti di produzione e diffusione di conoscenza, la diffusione di una rete regionale e interregionale di buone pratiche;
- puntare a definire **obiettivi vincolanti per alcuni servizi essenziali** anche in campo sociale e sociosanitario, oltre che ambientali, individuati non tanto o non solo a partire da obiettivi di contenimento e di razionalizzazione della spesa, bensì soprattutto da obiettivi connessi al pieno godimento dei diritti sociali di tutti i cittadini, ed ai principi di omogeneità delle dotazioni rispetto ai bisogni e di pari opportunità nell'accesso ai servizi; queste riflessioni non potranno prescindere dalla necessità di rafforzare le programmazioni sociali degli ambiti territoriali perché possano essere in grado, con un sostegno in termini di azioni e di risorse aggiuntive, di attivare cambiamenti strutturali nei sistemi locali di offerta dei servizi;
- privilegiare gli interventi per il **miglioramento del contesto** e per la qualificazione delle infrastrutture di rete e di comunicazione nonché delle infrastrutture sociali, a vantaggio della competitività delle imprese, dell'accessibilità dei servizi e, più in generale, della qualità della vita dei cittadini, anche attraverso la promozione di progetti interregionali per quanto concerne interventi strategici che interessano più regioni del Mezzogiorno;

- nel sostegno al sistema produttivo **privilegiare gli interventi sui sistemi e filiere e distretti produttivi** presenti nei contesti territoriali e meno sulle singole unità produttive considerate isolatamente, favorendo aggregazioni, consorzi e processi di cooperazione;
- articolare gli interventi a sostegno delle **funzioni maggiormente strategiche delle imprese, anche sociali, governandole sempre più a livello di “sistema”** per incidere maggiormente sui processi; ciò significa intervenire e rafforzare i diversi sistemi che concorrono a qualificare le condizioni di contesto e le economie esterne alle imprese come quelli del sistema scienza-innovazione, il sistema della commercializzazione e dell'internazionalizzazione, il sistema del credito e del finanziamento delle imprese, il sistema del capitale umano e del mercato del lavoro, il sistema delle infrastrutture materiali e immateriali, anche al fine di sostenere le strategie di sviluppo e innovazione delle imprese di minore dimensione.
- **integrare le politiche di inclusione e di tutela della salute più in generale con le politiche di sviluppo ed in particolare con le politiche di riqualificazione urbana**, puntando a realizzare la filiera intera dell'integrazione: economica, sociale e politica mediante politiche di inclusione (una società inclusiva è quella capace di offrire opportunità - formazione, tempo, occasioni, relazioni, risorse - e di garantire contesti in cui tali opportunità possano essere spese per la crescita dei singoli e dei nuclei familiari, con l'obiettivo della loro autonomia, e non della creazione di nuove dipendenze e di nuove fragilità sociali);
- **rafforzare il principio della sussidiarietà**, intesa sia in senso verticale, al fine di avvicinare il più possibile l'offerta di servizi ed il bisogno al livello istituzionale più appropriato, sia orizzontale, al fine di potenziare e qualificare la costruzione di quelle “catene di solidarietà” che consentano di attuare concretamente il diritto di cittadinanza anche rispetto ai bisogni sociali;
- **innovare la pubblica amministrazione locale** da referente burocratico delle norme e delle procedure a nodo decisivo della *governance* dello sviluppo, nel quale si formino competenze pregiate sia con riferimento all'interazione complessa tra le dinamiche sociali ed economiche del territorio, sia con riferimento alle metodologie di ascolto e di coinvolgimento partecipativo della cittadinanza attiva nella programmazione, nella realizzazione e nella valutazione degli interventi;
- diffondere e consolidare in misura più significativa **gli interventi a sostegno delle politiche di genere e di pari opportunità**. L'obiettivo è quello di attivare di un processo che qualifichi le competenze degli operatori pubblici e privati in grado di assolvere al compito istituzionale di soddisfare la domanda di servizi ed informazioni da parte delle donne per un fattivo inserimento nella vita professionale, sociale ed economica, incidendo sull'elevato tasso di disoccupazione femminile, consentendo un generale innalzamento della qualità della vita e di sfruttare le risorse delle donne . A tale scopo si prevede il ricorso a procedure e criteri premiali finalizzati a favorire in sede di attuazione degli interventi il conseguimento degli obiettivi di pari opportunità.

4. Priorità, obiettivi e ambiti di intervento

4.1 Obiettivi generali e politiche prioritarie

La strategia generale di sviluppo nel periodo 2007-2013 e l'individuazione degli obiettivi generali si inquadrano nel più ampio contesto programmatico della politica europea di coesione e sviluppo delineata attraverso i Consigli di Lisbona, di Nizza e di Göteborg.

Sul primo versante, in particolare, l'individuazione della visione di sviluppo al 2013 della Puglia tiene conto del rilancio della Strategia di Lisbona da parte dell'Italia e della connessa consapevolezza di dover recuperare competitività attraverso la conoscenza, l'innovazione e la valorizzazione del capitale umano. Il documento nazionale di revisione della strategia di Lisbona (PICO – Piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione dell'ottobre 2005) individua a tal fine cinque obiettivi prioritari che costituiscono la sintesi delle 24 linee-guida comunitarie assegnate al rilancio della Strategia di Lisbona:

- ampliare l'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese;
- incentivare la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica;
- rafforzare l'istruzione e la formazione del capitale umano, nonché accrescere l'estensione dei relativi benefici alla popolazione, con particolare riferimento ai giovani;
- adeguare le infrastrutture materiali e immateriali;
- tutelare l'ambiente.

La strategia di Lisbona viene rafforzata attraverso il contributo fornito dal Consiglio Europeo di Nizza del Dicembre 2000 che ha approvato l'Agenda Sociale, per “realizzare la piena occupazione e mobilitare tutte le potenzialità occupazionali disponibili”. Un ulteriore necessario completamento alla politica di sviluppo e coesione proviene dai risultati del Consiglio di Göteborg del giugno 2001 nel quale viene rimarcata la centralità di una strategia per lo sviluppo sostenibile che, oltre ad aggiungere una dimensione ambientale al processo di Lisbona, contribuisce a porre in evidenza la valenza della sostenibilità in tutte le sue accezioni (ambientale, economica e sociale).

La Bozza del Quadro Strategico Nazionale presenta un ventaglio delle priorità in cui dovrà articolarsi la politica regionale, con la conseguente necessità di adattare le priorità agli effettivi fabbisogni del territorio, con una forte attenzione alla programmazione ed alla progettazione integrata. Le dieci priorità tematiche, rivolte a obiettivi di produttività, competitività e innovazione da perseguire in tutto il Paese, sia pure con intensità e modalità differenziate tra le macroaree del Centro-Nord e del Mezzogiorno, sono le seguenti: 1) miglioramento e valorizzazione delle risorse umane; 2) ricerca e innovazione per la competitività; 3) uso sostenibile ed efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo; 4) valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo; 5) inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale; 6) reti e collegamenti per la mobilità; 7) competitività dei sistemi produttivi e occupazione; 8) competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani; 9) apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse; 10) capacità istituzionali e mercati dei servizi e dei capitali concorrenziali ed efficaci.

La declinazione delle strategie di Lisbona, di Nizza e di Göteborg, nonché della priorità del QSN, a livello regionale avviene sulla base delle specificità dell'evoluzione del sistema regionale a livello economico, ambientale e sociale. Essa tiene conto, in particolare, di alcuni aspetti che caratterizzano attualmente il sistema regionale, creando una marcata discontinuità rispetto allo scenario di fine anni Novanta:

- il mutamento strutturale del sistema produttivo regionale a causa della nuova divisione internazionale della produzione e del lavoro connessa alla crescente integrazione e

globalizzazione dei mercati (che accresce la vulnerabilità delle produzioni regionali di tipo tradizionale, quali il TAC, il mobile imbottito, ma in misura crescente anche l'agroalimentare e la meccanica) che richiede interventi decisi sia sul versante dell'innovazione, sia della qualificazione del contesto;

- la necessità di riformare e modernizzare il modello regionale di *welfare* alla luce della nuova Agenda sociale europea (e delle relative priorità in termini di piena occupazione, lotta alla povertà e pari opportunità) e degli obiettivi di Lisbona, al fine di promuovere più elevati livelli di coesione e di inclusione sociale; ciò richiede la costruzione ed il rafforzamento di reti e di servizi sempre più integrati.

L'individuazione degli obiettivi scaturisce inoltre dall'azione di condivisione con il più ampio sistema del partenariato istituzionale e socioeconomico che contribuisce ad individuare in via prioritaria le strategie e modalità di intervento necessarie per rilanciare la crescita economica e favorire, allo stesso tempo, livelli più elevati di occupazione e di coesione sociale.

Un ulteriore elemento che contribuisce ad influenzare la selezione degli obiettivi generali e specifici e che risulta presente nella Visione dello sviluppo regionale al 2013 riguarda la collocazione geoeconomica della Puglia nel più ampio Bacino del Mediterraneo ed in alcune direttrici internazionali di sviluppo che dall'Est conducono verso i mercati più sviluppati del Nord Europa.

Un crescente ruolo di Ponte e di cerniera della Puglia verso il Mediterraneo e l'Est Europa comporta scelte adeguate non solo per quanto concerne il rafforzamento delle grandi infrastrutture e reti di trasporto e di comunicazione, ma anche la capacità di rafforzare in modo significativo il dialogo e la cooperazione culturale, oltre che economica e commerciale.

Gli obiettivi generali della politica per lo sviluppo della Puglia nel periodo 2007-2013 fanno riferimento a quanto già delineato nei più recenti specifici orientamenti comunitari, puntando a definire linee di intervento adeguate al mutamento dello scenario e dei fabbisogni regionali.

Sulla base di quanto suindicato, vengono individuati i seguenti **tre obiettivi di carattere generale**:

- 1. rafforzare i fattori di attrattività del territorio, migliorando l'accessibilità, garantendo servizi di qualità e salvaguardando le potenzialità ambientali;**
- 2. promuovere l'innovazione, l'imprenditoria e lo sviluppo dell'economia della conoscenza anche attraverso la valorizzazione del lavoro competente e dei distretti produttivi;**
- 3. realizzare condizioni migliori di occupabilità, di coesione ed inclusione sociale.**

Il perseguimento dei tre obiettivi generali verrà sostenuto attraverso la realizzazione di **cinque obiettivi trasversali** che dovranno essere considerati in tutte le linee di intervento da attuarsi:

- **ambiente**
- **pari opportunità**
- **dimensione territoriale dello sviluppo**
- **cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale europea e di prossimità**
- **sviluppo della partecipazione e contributo alla costruzione di una nuova etica pubblica.**

La tutela e valorizzazione dell'ambiente, aldilà degli interventi specifici, costituisce un punto di riferimento costante per quanto concerne la realizzazione complessiva degli interventi a valere della programmazione comunitaria e nazionale. Gli interventi promossi nel periodo 2007-2013 devono puntare a rafforzare le sinergie potenziali tra tutela dell'ambiente e crescita economica e sociale, contribuendo ad inserire la tematica ambientale in modo orizzontale in tutte le tipologie di interventi (sia per quanto concerne gli obiettivi di tutela, risanamento, valorizzazione e innovazione, sia per quanto riguarda la ricerca ed il contributo alla creazione di nuova occupazione). In tale ambito si

ribadisce l'importanza dell'integrazione del fattore ambiente nelle politiche settoriali di sviluppo economico e sociale, in modo da realizzare l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, così come indicato dal Consiglio europeo di Goteborg. Accanto agli obiettivi di indirizzo per settore d'intervento, si collocano pertanto alcuni obiettivi trasversali, validi per ogni ambito trattato, il cui raggiungimento è di pari importanza al fine dell'attuazione della strategia ambientale.

In tal senso, l'ambiente va considerato come trasversale, quindi collegato con:

- 1) la partecipazione e la risoluzione collettiva dei conflitti ambientali - l'ambiente è la politica simbolo per eccellenza perché interessa tutti, coinvolge tutti e perché, nei fatti, è difficile realizzare una politica ambientale senza la collaborazione di tutti i portatori di interesse (abitanti, attori economici, gruppi ambientalisti, etc.);
- 2) l'innovazione tecnologica, la ricerca, il risparmio energetico e la riduzione della dipendenza energetica - l'ambiente si rispetta utilizzando risorse rinnovabili, in particolare nella produzione di energia e con una politica di risparmio basata su sperimentazioni per la riduzione dei costi di gestione e sulla completezza del ciclo integrato dei rifiuti;
- 3) l'agricoltura – le potenzialità di produzione di energia alternativa attraverso la combustione delle biomasse, la diffusione delle colture *non food* atte alla trasformazione energetica, il recupero dei reflui zootecnici che potrebbero essere trasformati in gas metano, la funzione dell'agricoltore nella cura e salvaguardia del patrimonio arboreo, nella manutenzione dei fossi, nella salvaguardia e nell'uso appropriato e parsimonioso dei corpi idrici, etc.;
- 4) lo sviluppo economico – la produzione di nuovo reddito e di maggiore occupazione. la sostenibilità ambientale delle strategie di sviluppo (rurale, industriale, turistico, etc.);
- 5) l'inclusione sociale e la qualità della vita negli ambienti urbani e rurali;
- 6) la cooperazione territoriale – reti di intercomunalità, cooperazione interregionale, etc.

Il tema delle pari opportunità nella prospettiva di genere costituisce un secondo aspetto che dovrà connotare il prossimo ciclo di programmazione in tutte le sue fasi, attraverso la conferma del *dual approach*, ovvero con la previsione di interventi specifici a favore del miglioramento delle condizioni di vita e indipendenza delle donne e una impostazione sensibile al genere di tutte le misure di intervento. Più in generale si tratta di promuovere il principio di pari opportunità per come visto nella prospettiva comunitaria, ovvero come una pratica istituzionale e sociale contro ogni discriminazione basata non solo sul sesso, ma anche sull'origine razziale o etnica, la religione o il credo, la disabilità, l'età e le tendenze sessuali.

In questa chiave di lettura, dunque, si tratta di promuovere un'integrazione del principio di pari opportunità che, rispetto alla sua connotazione originaria di priorità generale nell'obiettivo di miglioramento delle condizioni di occupabilità e di coesione sociale, assuma viceversa il carattere di priorità trasversale anche riguardo agli altri due obiettivi fondamentali definiti in precedenza, vale a dire il rafforzamento dell'attrattività del territorio regionale quale luogo in cui vivere e fare impresa e la promozione di una società basata sulla conoscenza e sull'innovazione.

L'obiettivo è disegnare un percorso di sviluppo che sia in grado di eliminare la neutralità di genere dalla programmazione degli interventi, dando luogo ad interventi specifici e azioni positive non limitati alle azioni rivolte alle persone.

Pertanto, occorre riflettere ed intervenire in maniera simmetrica sul profilo della qualificazione dell'offerta e della domanda di lavoro, prevedendo percorsi formativi spendibili sul mercato del lavoro, richiesti dal sistema imprenditoriale, ma anche in grado di promuovere processi di inclusione e di innovazione sociale, gli unici in grado di qualificare lo sviluppo del territorio in maniera stabile e consolidata.

Non si può parlare di sviluppo equo e sostenibile in assenza di politiche di pari opportunità; per converso è dimostrato che la previsione di politiche che contemplino l'innovazione sociale come asse portante di sviluppo conduce non solo ad una migliore vivibilità e benessere delle persone, ma comporta anche dei benefici economici per il territorio che vede incrementati i livelli di efficienza, e di produttività.

Gli interventi programmati devono dare luogo ad un'attenzione ancora maggiore che in passato alla dimensione di genere in tutte le politiche di sviluppo (ambiente, turismo e risorse culturali, regimi di aiuto, città, formazione e mercato del lavoro etc.) anche favorendo il ricorso a specifici meccanismi volti a favorire l'avanzamento dell'affermazione delle pari opportunità quali, ad esempio, l'adozione di specifici criteri di premialità, la messa in rete delle istituzioni di parità, il miglioramento degli obiettivi e degli strumenti di comunicazione, la diffusione della valutazione di impatto strategico in termini di pari opportunità.

Il terzo obiettivo riguarda la necessità di tener conto della dimensione territoriale della politica di coesione e sviluppo, muovendo dalle esperienze già avviate con riferimento alle aree urbane, ai distretti produttivi, alle aree rurali, ed ai sistemi turistici locali. La politica di coesione si distingue infatti dalle politiche settoriali per la sua capacità di adeguarsi alle esigenze e alle caratteristiche particolari connesse alle diverse sfide e opportunità territoriali, perseguendo in tal modo l'obiettivo di ridurre i divari interni di crescita presenti in Puglia. La coesione territoriale, che va al di là della coesione socioeconomica, mira a uno sviluppo più equilibrato, ovvero alla creazione di comunità sostenibili nei territori interni alla regione e ad una maggiore coerenza con le altre politiche settoriali a impatto territoriale.

Un ulteriore obiettivo di carattere trasversale riguarda la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale europea e di prossimità da promuovere in tutti gli ambiti di intervento in cui ciò risulta attuabile, dalle iniziative per la tutela e valorizzazione delle risorse naturali e culturali, ai progetti di cooperazione relativi allo sviluppo urbano, ai progetti per la ricerca e l'innovazione, allo sviluppo e all'internazionalizzazione dei sistemi produttivi, alla diffusione della Società dell'Informazione, così come alle iniziative di inclusione sociale e di costruzione di un nuovo e più efficace sistema di *welfare*, in relazione al quale la cooperazione tra le diverse regioni meridionali non solo risulta auspicata, ma si rivela in grado di determinare risultati particolarmente positivi.

Il quinto obiettivo di carattere trasversale afferma l'importanza di sviluppare una cultura e una pratica della partecipazione e del coinvolgimento delle forme di cittadinanza attiva come metodo nei processi di costruzione delle politiche pubbliche. Allargare la partecipazione non significa coinvolgere nelle decisioni le sole rappresentanze degli interessi territoriali costituiti nei termini in cui opera già la concertazione territoriale, bensì significa coinvolgere le parti attive della cittadinanza sin dalla fase di elaborazione delle politiche, fino alle fasi successive di attuazione e valutazione. Significa, anche, contribuire a produrre un sapere che i tecnici ancora non hanno esplorato come possibilità, ma che contribuiscono a esplorare in forma interattiva con la cittadinanza. Significa inoltre che non si può governare sempre con il consenso, ovvero che si deve anche investire nella ricerca di spazi di opportunità di confronto e di dibattito, vedendo come risorsa e non ostacolo le situazioni di conflitto e di dissenso di cui si fanno portatrici le comunità locali. Nel contesto della partecipazione, la costruzione di una nuova etica pubblica va intesa come una moralizzazione della gestione della cosa pubblica, nel senso di contribuire a considerare la burocrazia e la pubblica amministrazione non come uno strumento del potere e della politica, ma come una forma di autonomia che si alimenta dalla possibilità che i cittadini controllino e sorvegliano le procedure amministrative.

Gli obiettivi generali e trasversali per il periodo 2007 - 2013 verranno realizzati mediante la programmazione e l'implementazione di tre politiche prioritarie:

1. **Le politiche di contesto.**
2. **Le politiche della ricerca e dell'innovazione dei sistemi produttivi anche tramite la valorizzazione del lavoro competente e dei distretti produttivi.**
3. **Le politiche dell'inclusione sociale, il lavoro, la formazione e il *welfare*.**

La scelta di articolare le politiche intorno a tre grandi assi strategici è finalizzata a privilegiare gli interventi che possano accompagnare e accelerare la transizione del modello competitivo regionale rispetto ad interventi che aiutino imprese e territori a difendersi dalla competizione; e a privilegiare gli interventi sui beni comuni, disponibili per tutti i cittadini e tutte le imprese, rispetto ad interventi in favore di singoli.

Una forte inversione rispetto al passato è quindi sia una scelta politica di questa Giunta regionale che una necessità storica per la Puglia, ed essa poggia su due pilastri inscindibili: la Pianificazione Strategica, intesa come proposizione di pochi e chiari obiettivi selezionati sulla base di un pronostico di incisività ed efficacia sulle condizioni strutturali della Regione, sulla qualità della vita e dei suoi cittadini; la Partecipazione Democratica, intesa non come mera pratica di consultazione, strumentale all'efficienza della pubblica amministrazione, quindi, alla costruzione preventiva del consenso su obiettivi definiti a monte e non modificabili, ma come occasione di nuova cooperazione sociale (e tra cittadini e istituzioni) trasparente e produttiva di futuro, oltre che come nuovo rapporto morale tra la politica e la società.

4.1.1 Le politiche di contesto

Il rafforzamento delle condizioni di attrattività del territorio appare connesso, oltre che all'obiettivo di miglioramento del contesto in cui operano le imprese della regione, all'esigenza di attrarre maggiori investimenti nazionali ed esteri coerenti con gli obiettivi di sviluppo del territorio regionale che, come unanimemente riconosciuto, rivestono un ruolo essenziale nel favorire nuove specializzazioni produttive e nuova occupazione di qualità. La competizione sui costi dei paesi dell'Est spinge la Puglia e le altre regioni meridionali a diversificare i tradizionali fattori di attrazione, puntando in primo luogo sulla valorizzazione del contesto connesso alla qualità delle infrastrutture materiali di base (trasporti e reti di comunicazione) che svolgono un ruolo essenziale nelle scelte localizzative e nella competizione (anche di costo) delle imprese. In tale ambito particolare rilievo assumono gli interventi a sostegno dell'accessibilità sia per quanto concerne una più efficace connessione delle aree interne della regione sia per ciò che riguarda i collegamenti con le grandi direttrici nazionali ed internazionali di comunicazione.

Nell'ambito delle politiche di contesto, l'opzione fondamentale sarà quella di **concentrare grandi risorse sulle politiche di infrastrutturazione, trasporto ed interconnessione su scala sovraregionale e regionale, nonché sulla qualificazione dei servizi collettivi di base**.

Una componente sempre più determinante dell'attrattività della regione, così come del contributo a più elevati livelli di qualità della vita, è costituita dal miglioramento della dotazione di servizi di interesse generale (nel campo delle risorse idriche, dei rifiuti, ma anche delle prestazioni sociali e dell'istruzione) al fine di garantire livelli adeguati ai fabbisogni dei cittadini e degli operatori economici. Nel quadro della nuova programmazione, previa rigorosa valutazione di quanto sin qui realizzato con il Por 2000-2006, occorre definire **un quadro di dotazione minima di alcuni servizi collettivi di base** (acqua, fognature, rifiuti, energia, comunicazioni, asili nido) da garantire con standard adeguati a tutta la popolazione.

Particolare rilievo verrà attribuito ad una **complessiva operazione di restauro e valorizzazione del paesaggio e dell'ambiente** attraverso la rapida attuazione della Pianificazione Territoriale di Coordinamento, il rafforzamento delle aree protette, il restauro – ma soprattutto la fruizione- dei beni architettonici e culturali, un massiccio e rapido intervento sulle aree di criticità ambientale, bonificando i siti inquinanti e costruendo una nuova politica del suolo e delle acque, l'accrescimento delle multifunzionalità delle attività agricole ed il loro miglioramento qualitativo, una strategia turistica regionale basata su tutti gli interventi precedenti e sul miglioramento qualitativo dell'offerta. Gli investimenti ambientali contribuiscono alle politiche di sviluppo in tre modalità diverse: a) garantendo la sostenibilità a lungo termine della crescita economica, anche per quanto concerne la riduzione della dipendenza dalle fonti tradizionali di energia; b) riducendo il

costi ambientali esterni per l'economia (costi sanitari, costi di disinquinamento o riparazione dei danni); c) stimolando l'innovazione e la creazione di nuovi posti di lavoro. In tale ambito sono da considerarsi assolutamente prioritarie la prestazione di servizi ambientali di interesse generale come le infrastrutture per il trattamento dei rifiuti e delle acque reflue, la gestione delle risorse naturali, la decontaminazione del terreno per prepararlo a nuove attività economiche e la protezione contro determinati rischi ambientali.

Un altro motore della crescita dovranno essere le città e i sistemi territoriali rilevanti (reti di piccoli e medi comuni) chiamati a perseguire obiettivi di qualità. Il ruolo delle città pugliesi è fondamentale: esse devono costituire sempre più un luogo di crescita delle nuove professionalità, i nuovi servizi, delle nuove imprese, i luoghi del talento e della creatività. Nelle grandi città pugliesi, attraverso l'attuazione accelerata dei processi di ridefinizione e pianificazione strategica, andrà attuato uno sforzo integrato e multisettoriale per a) riqualificare le aree più degradate, favorendo così la coesione sociale; b) accrescerne rapidamente la qualità dei servizi pubblici (a cominciare dalla raccolta rifiuti); c) potenziare le strutture culturali; d) rafforzare e qualificare l'infrastrutturazione sociale per un complessivo miglioramento delle condizioni di vita di uomini e donne. Intorno e all'interno delle città pugliesi andrà aumentata in modo sensibile la mobilità attraverso la realizzazione di un sistema di trasporto metropolitano basato sulla priorità assoluta dei collegamenti ferroviari e delle interconnessioni con i bus urbani. Ovviamente queste politiche dovranno essere integrate da programmi specifici per le aree deboli e particolarmente svantaggiate. Particolare riguardo deve essere rivolto alla promozione di una più significativa partecipazione delle donne a progetti ed interventi concernenti soprattutto la valorizzazione sociale ai fini della costruzione dell'*urban welfare*.

Una condizione imprescindibile per la qualità della vita dei cittadini e per lo sviluppo economico è la creazione di **condizioni diffuse e permanenti di legalità e sicurezza** con una azione di contrasto a tutte le forme di criminalità e di illegalità anche attraverso l'aumento del controllo e della coesione sociale.

Appare necessario, infine, un **profondo cambiamento della pubblica amministrazione locale** che costituisce una nevralgia infrastrutturale dello sviluppo. Occorre un massiccio e diffuso investimento formativo per rimpiazzare un'obsoleta cultura del controllo burocratico con un moderno tessuto di competenze orientate al cambiamento: il rapido recupero di efficacia, efficienza ma anche di trasparenza nelle amministrazioni locali è, infatti, un fattore strategico per la produttività dell'intero sistema regionale. Per quanto di diretta competenza della Regione, la trasparenza dei comportamenti, la semplicità delle procedure, l'informazione ai cittadini, il monitoraggio degli interventi e la valutazione delle politiche costituiranno elementi imprescindibili di metodo per produrre un accrescimento una maggiore diffusione del senso di legalità e dell'etica dei comportamenti civici.

4.1.2 Le politiche della ricerca e dell'innovazione dei sistemi produttivi anche tramite la valorizzazione del lavoro competente e dei distretti produttivi

L'obiettivo di promuovere l'innovazione, l'imprenditoria e lo sviluppo dell'economia della conoscenza, più direttamente connesso alla strategia europea di Lisbona, è basato sulla necessità di sostenere il processo di riorientamento strutturale dell'economia regionale verso le attività economiche basate sulla conoscenza e sull'innovazione, ciò anche al fine di sostenere più elevati livelli di crescita e di occupazione. Per conseguire tale obiettivo occorre sviluppare l'interazione tra Università (mondo della ricerca), Imprese e Pubblica Amministrazione e, quindi, intervenire su diversi fronti che riguardano l'innalzamento degli attuali livelli di ricerca e sviluppo tecnologico (RST), specialmente nel settore privato, il sostegno alle imprese ed all'innovazione attraverso prodotti, processi e servizi nuovi o migliorati in grado di far fronte alla concorrenza internazionale, l'aumento della capacità regionale (nelle imprese, nei cittadini e nella P.A.) di produrre ed utilizzare

nuove tecnologie (in particolare quelle dell'ICT), ed un incremento della presenza femminile nel settore. La diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione e la diffusione della Società dell'Informazione assume, inoltre, un rilievo strategico non solo per il mondo delle imprese, ma anche per l'intera comunità dei cittadini (per quanto riguarda il contributo ad una maggiore partecipazione democratica alle scelte di interesse generale attraverso la diffusione della e-democracy e dei processi di trasparenza da parte delle amministrazioni pubbliche), per la lotta all'esclusione sociale (in relazione alle applicazioni su specifiche categorie svantaggiate e sul terzo settore, nonché attraverso la nascita di imprese innovative nei servizi alle persone e alle comunità) e per il raggiungimento di una maggiore qualità della vita (in relazione soprattutto agli interventi relativi al rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini ed alle altre applicazioni inerenti l'e-health e l'e-learning). In tale ambito un ruolo particolare deve essere assegnato alla promozione di iniziative di cooperazione regionale a livello transfrontaliero e transnazionale finalizzate a rafforzare la collaborazione e la capacità di sostegno alla crescita ed allo sviluppo economico, culturale e sociale della Puglia e del più ampio contesto meridionale e mediterraneo.

Per l'attuazione delle politiche di ricerca ed innovazione un ruolo centrale potranno svolgerlo i Distretti produttivi. Il loro avvio può favorire l'incremento della capacità innovativa delle imprese intensificando i processi di consolidamento strutturale, favorendone l'aggregazione, la cooperazione e il processo di internazionalizzazione e provvedendo ai fabbisogni comuni in ambito ambientale, energetico ed infrastrutturale. Un ruolo particolare verrà assunto dai **Distretti Tecnologici** già previsti in Puglia e le politiche di messa in relazione della domanda con l'offerta di innovazione e trasferimento tecnologico. La principale missione dei Distretti Tecnologici sarà quella di modificare strutturalmente la specializzazione produttiva della Puglia.

I regimi di aiuto per le imprese saranno fortemente semplificati e ridotti nel numero, eliminando inutili sovrapposizioni con strumenti nazionali e, soprattutto, fortemente finalizzati. Assai più che al generico obiettivo di ampliamento e modernizzazione delle strutture produttive, i regimi di aiuto saranno concentrati sugli obiettivi di: **favorire la crescita dimensionale delle imprese, la costituzione di consorzi, specie export e fidi; i processi di internazionalizzazione, la qualificazione e l'ampliamento della base occupazionale; l'innovazione di prodotto anche tramite lo sviluppo e l'acquisizione di brevetti; la certificazione delle imprese.** Gli strumenti di incentivazione dovranno soprattutto essere coerenti, per obiettivi ed intensità, con i grandi progetti integrati a regia regionale. Particolare attenzione si dovrà dare al percorso di accompagnamento e rafforzamento delle imprese per l'accesso al credito: consorzi fidi, fondi di garanzia e fondi chiusi di investimento. Oltre alla riduzione, semplificazione e focalizzazione degli incentivi, essi dovranno caratterizzarsi per rapidità, trasparenza e, per quanto possibile, automatismo delle procedure.

Nell'ambito di questi progetti grande attenzione sarà posta ad **attrarre in Puglia talenti, attività di ricerca ed imprese dall'esterno.** La non semplice strategia di attrazione sarà altamente selettiva: punterà come fattori attrattivi molto più sui quattro motori della crescita (qualità del capitale umano, poli tecnologici, attrattività urbana e locale, connessioni) che su incentivazioni monetarie, cercando di attrarre attività complementari e non avulse dal tessuto economico locale. Per l'utilizzo di strumenti di carattere negoziale, oltre a ridurre la quota di incentivi monetari, bisognerà accrescere la trasparenza e le informazioni sulle modalità di selezione e sulla valutazione del loro impatto sulle capacità tecnologiche e sui completamenti di filiera.

Un importante obiettivo di **una nuova fiscalità di vantaggio**, da negoziare con l'Unione Europea, potrà riguardare la concentrazione dei benefici in direzione dei Distretti e dei Sistemi Produttivi locali.

4.1.3 Le politiche dell'inclusione sociale, il lavoro, la formazione e il welfare.

L'obiettivo di realizzare condizioni migliori di occupabilità, di coesione e di inclusione sociale è in linea con la strategia di Lisbona, di Nizza e con la strategia europea per l'occupazione.

Occorre promuovere una più stretta integrazione tra investimenti e crescita di un'occupazione stabile e regolare muovendo dalle tre priorità individuate a livello comunitario:

- far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga sul mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale;
- migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese favorendo la sicurezza occupazionale e la qualità del lavoro;
- aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando l'istruzione e le competenze, attraverso in particolare il rafforzamento della formazione permanente, un maggiore raccordo tra i sistemi dell'istruzione e della formazione, la creazione di reti cooperative tra università, istituti di ricerca, centri tecnologici e imprese.

Al riguardo risulta indispensabile rafforzare la presenza di istituzioni efficienti che si occupino del mercato del lavoro, in particolare di servizi occupazionali in grado di far fronte alle sfide derivanti dalle rapide ristrutturazioni socioeconomiche e dall'invecchiamento demografico, per poter prestare servizi adeguati alle persone in cerca di un impiego, ai disoccupati e alle persone svantaggiate, nonché ponendo adeguata attenzione alle differenze di genere, culturali, ecc.

Risulta altresì di primario interesse rafforzare le misure attive e preventive riguardanti il mercato del lavoro al fine di eliminare i fattori che impediscono di entrarvi o di rimanervi promuovendo al tempo stesso la mobilità delle persone alla ricerca di un impiego, dei disoccupati e degli inattivi, dei lavoratori anziani e di coloro che rischiano di rimanere disoccupati. Grande importanza riveste, in tal senso, il finanziamento di progetti finalizzati a conciliare i tempi di vita con i tempi di lavoro, in modo da favorire l'inserimento sul mercato del lavoro delle donne: asili nido, tempo pieno scolastico, assistenza domiciliare per persone non autosufficienti ecc..

Un obiettivo centrale riguarda la necessità di superare la sostanziale separatezza tra le politiche di inclusione sociale e le altre politiche di sviluppo legate in primo luogo a quelle della formazione, del mercato del lavoro, dello sviluppo urbano, a partire dal rafforzamento della cooperazione interistituzionale quale strumento privilegiato per promuovere la costruzione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. In tale prospettiva un'attenzione particolare verrà riservata alle **politiche giovanili** la cui attuazione verrà assicurata tramite una più stretta integrazione tra gli interventi in favore dell'inclusione sociale e quelli riservati alla formazione, alle aree urbane ed al sostegno alla creazione di nuova imprenditoria.

La Regione si impegnerà, inoltre, a promuovere una forte azione di pressione delle Regioni meridionali sul Governo centrale affinché venga estesa la sperimentazione di forme universalistiche di tutela del reddito, anche con interventi differenziati rivolti alle aree del disagio sociale, a chi ha bisogno di inserimento lavorativo, e al sostegno dei lavoratori precari per innalzarne la soglia di resistenza al lavoro nero.

Si è andata rafforzando, negli ultimi anni, la consapevolezza che la competitività della Puglia passa soprattutto attraverso l'innalzamento del livello delle conoscenze e delle competenze dei suoi abitanti. Per questo è necessario un intervento straordinario che contribuisca a **innalzare la qualità del nostro sistema formativo e della ricerca**.

Questo obiettivo sarà realizzato mediante:

- il rafforzamento delle dotazioni infrastrutturali e tecnologiche delle scuole pugliesi;
- una **radicale riforma della formazione professionale** finalizzata ad accrescerne la qualità e l'efficacia. Tale riforma avrà come linee guida: la finalizzazione dei programmi della formazione professionale ai bisogni di innovazione del sistema produttivo pugliese; la creazione

di un sistema di programmazione dell'offerta lavorativa basato sia sulla rilevazione dei fabbisogni formativi sia sull'individuazione di profili professionali utili a fornire al sistema produttivo le competenze per: a) incentivare vocazioni consortili; b) valorizzare processi produttivi sostenibili dal punto di vista ambientale e della sicurezza dei lavoratori; c) coniugare innovazioni di processo e di prodotto e crescita quantitativa e qualitativa del lavoro; e infine la creazione di un sistema di valutazione dell'efficacia degli interventi formativi;

- la promozione di **politiche di diritto allo studio** che siano finalizzate alla prevenzione della dispersione scolastica soprattutto nelle scuole secondarie superiori e all'incremento del numero di giovani che frequentano con successo le università pugliesi, nonché all'incremento delle possibilità di percorsi di alta formazione post-laurea, anche all'estero e successivo inserimento lavorativo nel sistema produttivo pugliese;
- interventi specifici di sostegno alla partecipazione femminile al mercato del lavoro e legati al miglioramento della qualità del lavoro delle donne, rimuovendo i meccanismi che creano e mantengono le disparità tra i sessi nell'accesso ai percorsi di carriera, nelle retribuzioni e nei trattamenti previdenziali, promuovendo iniziative di flessibilità e di organizzazione del lavoro che consentano la partecipazione delle donne a percorsi di formazione continua in grado di migliorare e adattare, da un lato, l'offerta di impiego e dall'altro le competenze, e promuovendo la formazione di reti interistituzionali a supporto del lavoro delle donne.

4.2 Ambiti tematici: obiettivi specifici e linee di intervento

Sulla base degli obiettivi generali e della strategia definiti in precedenza, si procede alla individuazione degli ambiti prioritari di intervento declinati secondo obiettivi specifici e linee di intervento.

4.2.1 Le politiche di contesto

Il miglioramento del contesto riveste un'importanza cruciale sia per il rafforzamento dei fattori di attrattività e di competitività del territorio, sia per quanto concerne la costruzione di una società più aperta ed inclusiva in grado di garantire livelli più elevati di vivibilità e di qualità della vita all'intera comunità dei cittadini pugliesi attraverso il miglioramento dell'accessibilità e l'offerta di servizi collettivi di qualità.

In questa prospettiva risulta determinante la promozione di uno sviluppo sostenibile (in tutte le sue accezioni economiche, ambientali e sociali) nei centri urbani, dove si concentra la maggior parte della popolazione pugliese e dove si incentrano gran parte dei fattori di competitività relativi alle imprese e ai sistemi produttivi locali. Il miglioramento del contesto riguarda, infatti, sia interventi in grado di incidere strutturalmente sulle condizioni di accessibilità e di mobilità delle persone (oltre che delle merci), sia in particolare la tutela e valorizzazione delle risorse naturali e dell'ambiente, a partire dalla maggiore efficacia di alcuni servizi di interesse generale prestati alla comunità dei cittadini e delle imprese (come quelli che riguardano le risorse idriche ed i rifiuti).

Per quanto concerne l'obiettivo di rafforzamento dei fattori di attrattività del territorio, si deve puntare al miglioramento delle reti di trasporto e logistica, allo sviluppo urbano sostenibile, alla tutela e valorizzazione dell'ambiente e delle risorse naturali.

Trasporti e reti di comunicazione

L'analisi riferita al settore dei trasporti in Puglia evidenzia un grado di infrastrutturazione ancora inadeguato rispetto:

- alle dinamiche della domanda ed alle prospettive dell'innovazione tecnologica,
- ai processi di internazionalizzazione in atto e alle esigenze di ricollocazione strategica del sistema Puglia negli scenari internazionali che guardano all'Europa dell'est e del sudest, al Medio Oriente, al Mediterraneo,
- ai livelli di accessibilità e qualità ancora migliorabili, anche alla luce dell'evoluzione delle esigenze connesse sia agli insediamenti produttivi locali, sia delle strutture socioassistenziali e socio-sanitarie

e un sistema di trasporto urbano e locale non integrato che presenta forti criticità ambientali legate al superamento dei limiti di legge per la concentrazione di alcuni inquinanti (polveri sottili: PM₁₀) in particolare nelle aree urbane, di cui è sorgente principale il traffico autoveicolare.

Tutto questo produce un sistema di trasporti interno alla Regione prevalentemente non integrato, da qui la necessità di rafforzare il ruolo della Regione nel coordinamento delle programmazioni territoriali, nella promozione dell'integrazione tra politiche dei trasporti e politiche di riqualificazione urbana e per la crescita della qualità della vita.

A questi limiti si contrappongono, tuttavia, ampie potenzialità rappresentate dalla collocazione geografica che pone la Puglia come crocevia privilegiato rispetto alle direttrici di comunicazione nazionali ed internazionali, agli investimenti in atto ed a quelli programmati (in tale prospettiva particolare rilievo assume il Progetto delle Autostrade del Mare come valida alternativa al trasporto su strada nel quadro del programma TEN-T dell'Unione Europea, nonché nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica approvato dal Consiglio dei Ministri nel 2001). In un'ottica di medio e lungo periodo la Regione intende proporsi ed essere riconosciuta come "porta attrezzata" dell'Europa aperta al Mediterraneo, all'Africa Settentrionale, all'Est asiatico, al Medio Oriente, favorendo inoltre l'apertura del sistema produttivo pugliese (produzioni manifatturiere, produzioni agricole, servizi turistici, ecc..) verso i grandi processi di internazionalizzazione dei mercati già in atto.

Nel complesso occorre accrescere l'attenzione verso le problematiche territoriali nel quadro di una politica che deve orientarsi maggiormente al *completamento, all'integrazione e alla razionalizzazione delle reti*, nella consapevolezza che gli investimenti nel settore dei trasporti rappresentano una delle azioni prioritarie per perseguire obiettivi più generali di riassetto ed innalzamento della competitività del territorio regionale. La logica che dovrà presiedere alla individuazione delle priorità per la realizzazione degli interventi infrastrutturali per la Puglia deve partire dalla constatazione che, oltre al trasporto passeggeri e alle notevoli problematiche ad esso connesse, un vero impulso allo sviluppo della regione può venire dal potenziamento e dalla integrazione delle c.d. piattaforme logistiche, con particolare riferimento al nesso esistente tra la portualità e la retroportualità.

Obiettivi specifici:

- contribuire alla realizzazione di un sistema regionale di trasporto e di logistica integrato, sicuro, interconnesso e omogeneo;
- potenziare i sistemi della portualità pugliese con specifico riferimento alle infrastrutturazioni, agli interventi "dell'ultimo miglio", al rafforzamento della retroportualità e al rafforzamento del sistema della portualità turistica;
- potenziare i sistemi aeroportuali con riferimento al miglioramento della qualità dei servizi ed alla maggiore integrazione con gli altri servizi ed infrastrutture di trasporto regionali puntando essenzialmente, allo sviluppo della filiera aeroportuale ed alla sua completa accessibilità;

- potenziare il sistema ferroviario interregionale ed intraregionale (con specifico riferimento al rafforzamento e al collegamento dei Corridoi internazionali di trasporto n. 8 con l'Est Europa e n. 1 con la Campania ed il Tirreno);
- promuovere target omogenei di servizi di trasporto nella regione e standard di performance minima per dotazioni infrastrutturali e servizi (puntando in primo luogo ad innalzare il livello di servizio reale nei differenti contesti territoriali, nonché a favorire l'interoperabilità delle reti, il potenziamento del materiale rotabile, l'integrazione modale delle reti e, quindi, delle tariffe), sistemi di controllo e monitoraggio della qualità dei servizi di trasporto nella regione, la connessione/accessibilità delle aree produttive, dei sistemi urbani e dei centri minori alle reti principali;
- potenziare e innovare le reti di trasporto pubblico urbano e sviluppare infrastrutture e reti per la mobilità accessibile ed ecosostenibile (rete ciclabile regionale, mezzi elettrici di trasporto pubblico, ecc.), anche in riferimento agli orari degli istituti scolastici, di apertura e chiusura degli uffici, di apertura e di chiusura delle attività commerciali in modo da rispondere ai bisogni dell'utenza consentendo di usufruire pienamente dell'offerta di istruzione e di formazione, di lavoro e dei servizi di cura e rivolti alla salute presenti nel territorio, in una logica di sistemi intelligenti di servizio all'utenza.

Linee di intervento:

FESR

- Interventi per il riequilibrio modale e il potenziamento dei collegamenti con le direttrici nazionali ed internazionali di trasporto (con specifico riferimento ai sistemi basati sulla ferrovia e sul trasporto aereo e via mare, sia in riferimento alle infrastrutture di trasporto vere e proprie, sia alle strutture di servizio)
- Interventi per l'accessibilità interna
- Sviluppo delle infrastrutture di movimentazione e logistica delle produzioni
- Sviluppo di reti di trasporto urbano ed extraurbano sostenibili ed accessibili
- Sviluppo di sistemi di controllo e monitoraggio della qualità di servizi e delle performance delle dotazioni infrastrutturali

FSE

- Interventi per la qualificazione degli operatori del settore e per lo sviluppo di nuove professioni (anche in relazione all'obiettivo della intermodalità)

Sviluppo urbano sostenibile

Gli orientamenti regionali per il 2007-2013 tengono conto della necessità da un lato di promuovere una maggiore integrazione del disegno progettuale, specie infrastrutturale, con i vincoli della pianificazione territoriale e paesistica e di uso del territorio, dall'altro di migliorare l'impianto strategico dei progetti per le città, rafforzandone la relazione con la pianificazione urbanistica. Queste esigenze risultano particolarmente pressanti in una regione come la Puglia che manca di strumenti di pianificazione di area vasta ed è dotata di una strumentazione urbanistica vecchia e quindi largamente priva di contenuto strategico. Esse, pertanto, richiedono uno sforzo particolarmente intenso nel campo della pianificazione territoriale, sia di area vasta sia di livello locale, perché questa, innanzitutto:

- si basi su un quadro conoscitivo condiviso delle risorse ambientali e culturali regionali, delle rispettive esigenze di tutela e potenzialità di valorizzazione,

- si orienti verso approcci che includano scenari strategici atti a integrare le iniziative volte al potenziamento infrastrutturale alle risorse patrimoniali ambientali e culturali dei territori, e
- mobiliti gli attori istituzionali e sociali attorno a progetti coerenti con detti quadri cognitivi e scenari di sviluppo.

Tale sforzo richiede, inoltre, il rinnovamento degli strumenti di pianificazione locale che dovrà interessare tutti i livelli della pianificazione: le Province sono chiamate, nell'ambito del mandato amministrativo regionale, ad elaborare i piani territoriali, indispensabile riferimento di area vasta per la stagione di nuovi piani comunali, i PUG, che la legge regionale 20/2001, opportunamente semplificata nelle procedure e potenziata nelle capacità di previsione strategica e di valutazione degli impatti, dovrà promuovere e disciplinare.

A questo scopo, elemento cruciale per la definizione degli obiettivi per il nuovo periodo di programmazione 2007-2013 risulta essere l'interpretazione locale delle potenzialità offerte alle città e ai territori pugliesi dai fondi strutturali sotto almeno due profili.

Il primo attiene alla capacità di riconoscere la diversità dei contesti urbani e territoriali in ambito regionale, calibrando gli strumenti d'azione sulla base delle loro specificità. Lo sviluppo policentrico auspicato a livello europeo pone, infatti, sfide particolarmente rilevanti nel caso del sistema insediativo pugliese, caratterizzato da una robusta armatura urbana, pur con le eccezioni costituite dal Salento e dal Subappennino dauno.

Il secondo profilo attiene alla capacità di stimolare interpretazioni locali degli strumenti d'azione promossi attraverso i fondi strutturali che si basino non solo su di una conoscenza dei contesti locali, ma che risulti costruita nel corso di profondi processi partecipativi, condotti con i principali attori territoriali e che dunque siano in grado di rispondere alle istanze dei territori. Elemento imprescindibile perché un'azione di rigenerazione urbana e territoriale possa diventare una strategia di sviluppo durevole è, infatti, che la "novità" introdotta dall'esterno attraverso strumenti d'azione basati su principi diversi da quelli consolidati nei contesti locali sia interpretata localmente in modo da rispondere alle istanze dei territori e da stimolare la mobilitazione le risorse d'azione disponibili a livello locale.

La programmazione 2007/2013 dovrà quindi raccordarsi con le elaborazioni in corso nel campo della pianificazione del territorio e del paesaggio, che mirano a innovare in profondità il sistema di pianificazione pugliese orientandolo verso la riappropriazione del territorio come bene comune. Ci si riferisce, per il livello regionale, al Documento Regionale di Assetto Generale (legge regionale n. 20/2001) e al Programma di interventi per la tutela, la gestione e la valorizzazione del paesaggio (Delibera CIPE 20/04).

Gli obiettivi specifici per lo sviluppo sostenibile delle aree urbane, per evitare il rischio di frammentarietà dell'azione, sono stati selezionati attraverso l'individuazione di temi cui ricondurre le diverse situazioni problematiche e non già attraverso predefiniti criteri di "priorità territoriale". L'impostazione assunta considera, dunque, che le azioni (e i settori) di intervento non siano attribuibili ex-ante a specifici ambiti urbani, ma siano da individuare, attraverso la mobilitazione delle risorse cognitive e d'azione locali, in virtù della declinazione specifica che i problemi assumono in quegli ambiti.

Anche l'esperienza della Misura 5.1 del POR 2006-2006 in Puglia invita a riflettere proprio sui possibili esiti indesiderabili della "concentrazione" della spesa in ambiti territoriali predefiniti poiché, destinando le risorse per i programmi integrati di rigenerazione urbana unicamente ai capoluoghi di provincia, ha fatto venir meno, di fatto, il principio della competizione per l'accesso ai finanziamenti. Ciò ha comportato che, di fronte alle difficoltà incontrate nell'adozione dell'approccio integrato, prevalessero nettamente gli interventi fisici rispetto a quelli sociali ed economici e mancasse il tentativo di formulare idee in grado di legare i diversi interventi, rendendoli funzionali ad un progetto di territorio. In alcuni casi le città non si sono neanche avvalse dell'esperienza in tema di programmazione integrata maturata proprio con la partecipazione all'Iniziativa Comunitaria URBAN, il cui approccio la Commissione europea intendeva

promuovere nell'ambito della gestione ordinaria dei fondi strutturali attraverso l'inserimento dell'asse "Città" nei POR 2000-2006.

Le esperienze dei programmi integrati di riqualificazione urbana finora attivati sul territorio regionale da un lato, e i percorsi di programmazione sociale avviati con la stesura dei Piani Sociali di Zona da parte di tutti i Comuni pugliesi, costituiscono comunque rilevanti premesse per un auspicabile processo di consolidamento dell'integrazione tra politiche di intervento nelle aree urbane.

Appare del tutto evidente, infatti, che interventi urbani anche complessi incentrati sulla dimensione fisica della riqualificazione magari anche disegnando nuovi spazi urbani che però trascurano la dimensione sociale della vita di una comunità, non possano che produrre periferie non rivolte ad accogliere adeguatamente chi in esse deve abitare, e non collegate con i pochi centri di vita sociale che la stessa città offre e che spesso sono concentrati nel centro dei contesti urbani. Così come una programmazione sociale pure articolata ed ambiziosa non può conseguire i risultati attesi se i servizi e le attività sociali vengono pensati a prescindere dalla reale disponibilità di spazi e di strutture in cui ospitare i servizi e le attività, o ancor peggio se gli stessi servizi vengono ubicati facendosi condizionare unicamente dalla presenza di strutture, rischiando in tal modo di concentrare l'offerta dei servizi lontano dai luoghi dove maggiormente si esprimono i bisogni. In tale contesto un particolare rilievo verrà assegnato agli interventi di riqualificazione e rivitalizzazione urbana rivolti a favorire il complessivo sviluppo culturale dei territori e a rendere protagoniste le fasce giovanili della popolazione con l'obiettivo di sostenere e animare la creatività e progettualità giovanile negli ambiti della cultura, del sociale, della microimprenditorialità.

Le aree urbane rappresentano inoltre le zone in cui gli effetti dei vari problemi ambientali sono avvertiti con maggiore intensità. Infatti la cattiva qualità dell'aria, il rumore, il traffico intenso, la cattiva gestione ambientale e la mancanza di pianificazione favoriscono l'insorgere di problemi ambientali e peggiorano la qualità della vita. Inoltre l'espansione delle città genera livelli ancora più elevati di traffico che rendono la mobilità uno dei principali fattori che condizionano la qualità della vita nell'ambiente urbano.

Le criticità che oggi si registrano nelle aree urbane della Puglia possono essere ricondotte in parte ad una insufficiente attenzione alla valorizzazione dei fattori ambientali nella pianificazione urbana e territoriale e, in parte, a modelli insediativi e stili di vita ancora poco sostenibili.

In prima approssimazione, le esperienze fino ad ora condotte e il grado di conoscenza delle problematiche territoriali pugliesi ci suggeriscono due temi fondamentali: a) l' "abbandono" che genera marginalità, periferie; b) l' "identità" intesa come risorsa da tutelare, valorizzare, ricostruire e costruire.

Obiettivi specifici:

- contrastare l'abbandono e il degrado che si manifesta nelle periferie, in una accezione ampia del termine "abbandono" e conseguentemente in una accezione ampia del termine "periferia". Nella dimensione contemporanea della città e del suo territorio, senza più confini e delimitazioni precise, i fenomeni di abbandono non riguardano esclusivamente i tessuti residenziali degradati e senza servizi delle grandi città, gli anonimi agglomerati produttivi in parte dismessi e in parte mai insediati, le urbanizzazioni iniziate e mai terminate, l'assenza di luoghi centrali, la diffusa mancanza di identità e di storia comune. Anche la marginalità sociale, economica, culturale in cui versano alcuni centri storici, pur fisicamente collocati nel cuore commerciale e direzionale delle città medio-grandi nonché l'inerzia e il lento degrado che investe i centri medi e minori è abbandono, così come l'assenza di iniziativa e la lenta perdita delle passate identità e l'insulto inferto a buona parte degli insediamenti costieri;
- intervenire con azioni di recupero e riuso di edifici e di spazi abbandonati e dismessi per il soddisfacimento della domanda di centri di aggregazione sociale e culturale e di verde urbano, con progetti integrati ed un approccio partecipativo;

- valorizzare i beni culturali, le monumentalità, i luoghi archeologici, i teatri storici e i contenitori culturali, intervenendo ad assicurarne il recupero, la conservazione e la piena fruibilità;
- promuovere lo sviluppo ecosostenibile (qualità architettonica ed edilizia sostenibile, efficienza energetica e dei sistemi di smaltimento dei rifiuti, qualità dell'aria);
- tutelare, valorizzare, ricostruire/costruire identità sia dei centri minori di carattere storico, sia dei centri storici delle città medio-grandi, sia, ancora, delle aree degradate periferiche, periurbane, industriali e costiere. Nei centri storici, siano essi nuclei antichi di grandi città o centri minori, è spesso ancora evidente l'identità culturale della comunità e dei manufatti che essa ha prodotto nei secoli, ma è ormai altrettanto evidente il lento ed apparentemente inarrestabile processo di mutazione, di banalizzazione e falsificazione del documento fisico, di malcoltivata modernizzazione. Qui le politiche di conservazione e di restauro devono sposare quelle di una consapevole e colta azione di valorizzazione turistica, anche tesa a decongestionare la pressione sulla fascia costiera, facilitata da una natura straordinaria, che in genere circonda e connette queste località. Nel caso delle aree periferiche, periurbane, industriali l'identità assume spesso quale unica connotazione quella negativa del degrado, in assenza di politiche in grado di legare gli abitanti ai luoghi in cui vivono, di costruire relazioni dense tra spazio e società;
- consolidare, rafforzare, riqualificare, razionalizzare e, dove necessario, disegnare le reti funzionali e le trame di relazione che, forse in Puglia come in nessuna altra parte del paese, connettono i luoghi abitati, di produzione e di consumo, quelli storici, quelli naturalistici e di svago. Non si intendono solo le reti infrastrutturali dedicate alla mobilità o quelle dedicate alle principali esigenze funzionali di distribuzione del ciclo delle acque, di smaltimento dei reflui e dei rifiuti, ma alle reti del patrimonio culturale e naturale, a quelle delle tradizioni alimentari e linguistiche, a quelle infine che è possibile tracciare per il futuro a sviluppo e relazione tra popoli, culture, economie diverse, ma ormai vicine ed amiche. Anche in questo caso, dunque, un asse di azione ricco di potenzialità di integrazione di politiche e di volontà diverse e convergenti. Ancora, riguardano la possibilità per la Puglia di assumere ruoli di rilievo a livello nazionale e internazionale attraverso quei contesti urbani maggiormente in grado di mobilitarsi anche attraverso le opportunità offerte dai Fondi Strutturali. Selezionare ex ante quali contesti mobilitare appare, infatti, strategia meno efficace di quella che promuove la mobilitazione lasciando ai singoli contesti locali la possibilità di individuarne specifici modi e forme;
- garantire la riqualificazione ambientale anche attraverso il monitoraggio ed il contenimento dell'inquinamento e integrare la componente ambientale nella pianificazione territoriale e urbana attraverso l'incentivazione dell'applicazione della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) alla pianificazione urbana (Piani Urbanistici Generali, Piani Urbani del traffico, Piani comunali energetici di risparmio energetico e di riduzione dell'inquinamento luminoso, Piani di risanamento acustico, ecc.);
- favorire la nascita di Parchi Tematici sulla cittadinanza attiva, l'economia solidale, l'offerta culturale.

Linee di intervento:

FESR

- Riqualificazione dei paesaggi urbani e delle periferie (con riferimento alla integrazione della dimensione territoriale, urbanistica, economica e sociale), interventi di riuso e azioni di recupero di edifici e di spazi abbandonati e dismessi e rafforzamento delle identità e della *governance* urbane e delle reti dell'intercomunalità
- Interventi per lo sviluppo di servizi materiali e immateriali e la creazione di reti policentriche nazionali e internazionali di cooperazione
- Riqualificazione dell'ambiente nei centri urbani

FSE

- Miglioramento della *governance* urbana e delle reti dell'intercomunalità
- Miglioramento della capacità di intervento delle amministrazioni urbane in tema ambientale (sia sul fronte della integrazione della tematica ambientale nei vari strumenti di pianificazione, sia per quanto concerne il miglioramento dell'efficienza ambientale negli interventi della PA)

Ambiente e risorse naturali

Il territorio della Puglia presenta forti potenzialità legate alle innumerevoli ricchezze paesistico-naturali che possono alimentare significativi flussi turistici cui si contrappongono dall'altro ampie aree di degrado (tra le quali le tre aree a rischio ambientale di Taranto, Brindisi e Manfredonia) sulle quali occorre intervenire in modo organico ed integrato con i sistemi urbani e produttivi di riferimento.

A tale riguardo bisogna in particolare rafforzare la capacità complessiva di governance dei diversi fattori ambientali e dei programmi ad essi riferiti, attraverso:

- la promozione di un *approccio integrato* che tenga conto sia delle interconnessioni tra le diverse politiche all'interno della stessa regione, sia tra quelle che riguardano le regioni meridionali e le relazioni di integrazione con la politica nazionale;
- il miglioramento della qualità dell'informazione e il *rafforzamento delle attività di supporto tecnico* e di affiancamento dei soggetti pubblici coinvolti, caratterizzati in tutti i settori ambientali da debolezze operative e da carenze nella dotazione tecnica, così come riscontrato anche nei processi di gestione e di *governance* delle aree protette.

Analoga maggiore attenzione va prestata agli aspetti di monitoraggio ambientale, quale strumento per garantire la disponibilità di dati omogenei, attendibili e tempestivi.

Si avverte di conseguenza la necessità di agire in misura più decisa ed integrata a tutela delle risorse naturali, superando definitivamente le situazioni di "emergenza" ambientale che contrassegnano la gestione della risorsa idrica e dei rifiuti ed intervenendo più efficacemente a tutela del suolo attraverso la prevenzione dall'inquinamento delle acque sotterranee ed il controllo dei fenomeni franosi, del disordine idrogeologico e dell'erosione costiera, che caratterizzano in modo accentuato parte del territorio regionale.

La promozione del ciclo integrato dell'acqua e il risparmio idrico, dall'approvvigionamento alla distribuzione delle risorse non solo per gli usi civili ma anche per gli usi produttivi, dalla raccolta alla depurazione dei reflui, costituisce una delle priorità principali a livello regionale.

La difesa del suolo in tutte le sue componenti, a partire dall'assetto idrogeologico, e dei corpi idrici superficiali e sotterranei, costituisce un ulteriore elemento di tutela e di valorizzazione della risorsa idrica, determinante per lo sviluppo socio-economico della regione.

Si deve altresì evidenziare che la Puglia, nonostante sia la regione più povera di boschi, è tra gli ambiti territoriali italiani con maggiore ricchezza per tipologie vegetazionali e paesistiche, in cui i popolamenti forestali sono inseriti in maniera organica nel paesaggio, con valenza di grande interesse non solo estetico-naturale ma anche economico. Per questi motivi, la Puglia può essere inserita tra le regioni italiane in cui il paesaggio agrario-forestale è tra i più costruiti dall'uomo.

Particolarmente importante è, inoltre, l'esigenza di intervenire sui principali agenti di disturbo ambientale a livello atmosferico, acustico ed elettromagnetico, nonché sulla gestione dei rifiuti da orientare verso la riduzione della produzione e, quindi, verso il riuso e riutilizzo degli stessi.

Gli obiettivi specifici risultano pertanto i seguenti:

Tutela delle acque

Obiettivi specifici:

- garantire la totale e adeguata attuazione della normativa di settore (a partire dall'attuazione della direttiva quadro in materia di acque - DIR 2000/60/CE);
- completare il processo di costruzione di efficienti sistemi di gestione della risorsa, al fine di tendere all'autosufficienza ed a rafforzare iniziative e sperimentazioni di risparmio idrico;
- prevenire, ridurre l'inquinamento e attuare il risanamento dei corpi idrici inquinati;
- garantire la tutela quali-quantitativa dei corpi idrici, e perseguire usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche integrando gli obiettivi di qualità nelle politiche settoriali, quali quella agricola, industriale e turistica.

Linee di intervento:**FSR**

- Interventi per i sistemi di gestione delle reti idriche, fognarie e del sistema depurativo
- Interventi per la tutela, l'uso sostenibile ed il risparmio delle risorse idriche
- Interventi per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento

Energia

Obiettivi specifici:

- incentivare l'impiego delle energie rinnovabili meno competitive sul mercato e la R&S delle fonti innovative;
- promuovere il risparmio energetico nei diversi settori di impiego e con la sperimentazione di formule incentivanti (conto energetico, etc.);
- promuovere l'informazione sulle diverse soluzioni e sugli usi appropriati delle fonti energetiche rinnovabili;
- accompagnare le scelte di politica energetica e localizzative di nuovi impianti con processi di partecipazione e di deliberazione pubblica.

Linee di intervento:**FESR**

- Interventi per l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili e per l'adozione di tecniche per il risparmio energetico nei diversi settori di impiego

Rifiuti e bonifiche dei siti inquinati

Obiettivi specifici:

- perseguire la riduzione in quantità e pericolosità dei rifiuti conferiti in discarica, secondo gli obiettivi normativi fissati per le percentuali di raccolta differenziata;
- incentivare il riutilizzo e il riciclaggio;
- promuovere campagne informative e di sensibilizzazione della popolazione e degli operatori del settore in tutto il territorio regionale (urbano e rurale) con trasparenza rispetto alle varie fasi del processo e alla comunicazione dei risultati (di raccolta, smaltimento, recupero, etc.);
- promuovere iniziative di consultazione delle popolazioni locali rispetto ai programmi di intervento per infrastrutture e servizi per i rifiuti e iniziative di progettazione partecipata del ciclo integrato dei rifiuti mirate al coinvolgimento e alla responsabilizzazione, nella progettazione e attuazione della politica, dei molti attori che ne sono interpreti o che vi contribuiscono in varia intensità e misura;

- strutturare un sistema finalizzato alla produzione di un compost pugliese di qualità;
- completare la ricognizione e la messa in sicurezza dei siti contaminati e promuoverne il ripristino nei tempi idonei a garantire la tutela dell'ambiente e la salute dei cittadini;
- rimuovere le cause di contaminazione da amianto e rafforzare sul territorio la presenza di siti per il conferimento e lo smaltimento di materiali contenenti amianto.

Linee di intervento:**FESR**

- Interventi di miglioramento della gestione del ciclo integrato dei rifiuti
- Interventi di bonifica e ripristino dei siti contaminati, con particolare attenzione alle Aree Naturali Protette e ai Siti Natura 2000

*Difesa del suolo***Obiettivi specifici:**

- sviluppare politiche di prevenzione e mitigazione dei rischi naturali a rapido innesco (frane, alluvioni, sismi);
- proteggere il suolo dall'inquinamento e dal degrado (desertificazione, erosione, ecc.);
- adeguare i sistemi di monitoraggio e migliorare lo stato delle conoscenze.

Linee di intervento:**FESR**

- Interventi di prevenzione e mitigazione dei rischi naturali;
- Interventi di protezione dal rischio idraulico, idrogeologico e sismico.

*Cave e miniere***Obiettivi specifici:**

- realizzare un quadro conoscitivo completo e un sistema di monitoraggio efficiente degli usi dei siti di cava dismessi e in attività;
- bonificare i siti dismessi e da dismettere;
- promuovere il riuso dei siti di cava dismessi, anche con la partecipazione delle comunità locali.

Linee di intervento:**FESR**

- Interventi di bonifica, riqualificazione ambientale e riuso dei siti.

*Demanio armentizio***Obiettivi specifici:**

- promuovere la tutela e valorizzazione del patrimonio tratturale.

Linee di intervento:**FESR**

- Interventi per l'istituzione del Parco Regionale dei Tratturi.

*Aree protette e biodiversità (Rete ecologica)***Obiettivi specifici:**

- promuovere il sostegno e lo sviluppo delle Aree Naturali Protette e l'attuazione della Rete Natura 2000;

- promuovere lo sviluppo della connettività ecologica diffusa sul territorio regionale.

Linee di intervento:**FESR**

- Interventi per il recupero, la conservazione ed il consolidamento di sistemi di gestione del patrimonio naturale.
- Interventi materiali e immateriali per la realizzazione della connettività ecologica diffusa sul territorio regionale.

*Ambiente marino costiero***Obiettivi specifici:**

- garantire la tutela della qualità delle acque marine e degli ecosistemi marini e costieri;
- proteggere le coste dai fenomeni erosivi.

Linee di intervento:**FESR**

- Interventi di tutela della qualità delle coste, delle acque marine e degli ecosistemi marini e costieri.

*Miglioramento della conoscenza, del monitoraggio, del controllo e della sicurezza dell'ambiente e del territorio***Obiettivi specifici:**

- garantire il funzionamento delle reti di monitoraggio finanziate nel periodo di programmazione 2000-2006;
- portare a regime le potenzialità del SIPA e sperimentare le potenzialità offerte dal nuovo quadro di conoscenze che il SIPA e gli altri sistemi informativi regionali esistenti e/o realizzati potranno mettere a disposizione, anche con riferimento alla previsione e alla prevenzione degli eventi calamitosi;

Linee di intervento:**FESR**

- Interventi per il funzionamento e la messa a regime del sistema informativo ambientale e territoriale complessivo.

FSE

- Interventi per la qualificazione delle competenze ed il sostegno alla imprenditorialità nel settore della tutela e valorizzazione dell'ambiente, e dell'energia

4.2.2 Le politiche per la ricerca e l'innovazione

Le carenze nella capacità innovativa delle imprese rappresentano una delle principali ragioni che contribuisce ad aggravare ulteriormente i livelli di competitività del sistema produttivo pugliese. La programmazione 2007-2013 è pertanto chiamata a perseguire obiettivi di maggiore competitività e innovazione, coerentemente con gli orientamenti di Lisbona e Göteborg, accompagnati da una forte attenzione all'aumento dei livelli di produttività. In tale contesto le politiche per la diffusione della ricerca, dell'innovazione e della conoscenza assumono una valenza strategica divenendo fattore pervasivo ed orizzontale di crescita in tutti i settori dell'economia regionale. La diffusione dell'innovazione e lo sviluppo dell'economia della conoscenza risulta essenziale in Puglia per

sostenere i processi di innovazione, di miglioramento delle attività di ricerca, di trasferimento di tecnologia e azioni di sistema connesse a queste iniziative, nonché per guidare sia la transizione del sistema produttivo regionale a seguito dei processi di integrazione ed internazionalizzazione dei mercati, sia per sostenere la nascita e lo sviluppo di nuove attività economiche con specifico riferimento ai settori dell'industria, dei servizi e delle attività culturali in grado di generare nuovi e migliori posti di lavoro.

Tali obiettivi devono essere perseguiti tenendo conto delle specifiche caratteristiche del sistema produttivo regionale e della necessità di intervenire su un triplice livello che riguarda:

- l'innovazione e la competitività dei settori manifatturieri tradizionali – tessile/abbigliamento, calzature, agroalimentare, mobile e meccanica – secondo strategie di riposizionamento strategico-competitivo e di internazionalizzazione;
- lo sviluppo dei settori ad alta tecnologia – aeronautica, energia intelligente, biotecnologie, sensoristica, mecatronica, ICT e nanotecnologie – a partire dalla valorizzazione delle strutture e delle competenze presenti nel sistema scientifico e produttivo pugliese;
- l'introduzione di fattori di innovazione e politiche di sviluppo occupazionale nel campo della cultura. L'evoluzione della domanda culturale è una preconditione indispensabile alla formazione di un orientamento sociale diffuso verso l'innovazione e può portare a politiche territoriali (sul modello dei distretti culturali) che sviluppino nuove forme di ibridazione e contaminazione creativa fra filiere economiche diverse, ma accomunate da interessi complementari verso la creatività culturale e tecnologica. Tali politiche possono incardinarsi in alcune azioni tipo, quali ad esempio: la costruzione di archivi informatizzati della rete dei beni artistici, monumentali, archeologici, museali e librari presenti nella regione, con la predisposizione di itinerari virtuali integrati fruibili a livello nazionale e internazionale e incrementandone l'accessibilità, la conoscenza, la tutela e la valorizzazione culturale e turistica; il monitoraggio e il sostegno alle attività produttive, all'occupazione giovanile e ai consumi sociali nel settore del cinema, del teatro, della musica, del sistema della comunicazione per la loro promozione qualitativa e quantitativa.

Inoltre, particolare attenzione va conferita all'imprenditoria femminile, quale segmento dello sviluppo economico in costante crescita ed uno dei punti di valore per realizzare la piena indipendenza economica delle donne, valorizzandone le capacità e le attitudini attraverso la conferma di specifici strumenti di supporto accompagnati da sistemi di finanza innovativa, il sostegno alla creazione di reti di servizio alle imprese e reti di imprese perché possano competere a livello internazionale e il supporto alle attività imprenditoriali femminili nei settori innovativi e ad elevata base conoscitiva.

Per quanto concerne l'obiettivo generale di promuovere l'innovazione, l'imprenditoria e lo sviluppo dell'economia della conoscenza e dell'innovazione si deve puntare ad interventi inerenti la ricerca e sviluppo, la Pubblica Amministrazione, la Società dell'Informazione e i distretti produttivi.

Ricerca, sviluppo e trasferimento

Gli orientamenti del Parlamento Europeo e del Comitato delle Regioni europee tendono a dare risalto alla territorializzazione della politica di ricerca e sviluppo tecnologico per ridurre il ritardo accumulato dalle Regioni meno favorite. La formazione dello Spazio regionale della ricerca europea che si va così delineando offre a queste ultime la possibilità di svolgere un ruolo più incisivo nel mobilitare le risorse via via crescenti da investire in innovazione, destinandole al più diretto soddisfacimento delle specifiche esigenze avvertite dalle comunità locali. Ciò in stretto collegamento con le strategie del Consiglio di Lisbona del 2000, con la ridefinizione nazionale ed europea delle politiche di Lisbona che si prefiggono l'obiettivo di "predisporre il passaggio verso un'economia ed una società basate sulla conoscenza, migliorando le politiche in materia di

competitività e innovazione, società dell'informazione e R&S", nonché con gli orientamenti del VII Programma Quadro delle attività di ricerca e sviluppo e del Programma Europeo per la competitività e l'innovazione,

Gli interventi volti a sostenere programmi di ricerca e innovazione svolgono un ruolo determinante nel sostegno ai fattori di competitività dell'intero sistema economico e produttivo regionale e sono fondamentali per il perseguimento degli obiettivi specifici di politica industriale regionale.

La strategia di intervento per il periodo 2007-2013 punta alla costituzione del "Sistema regionale pugliese dell'innovazione" attraverso uno stretto e proficuo rapporto tra la componente di ricerca pubblica ed il sistema delle imprese. In particolare occorre puntare a rafforzare la crescita, attraverso leve di "mediatori della conoscenza", della consapevolezza delle PMI sul ruolo che la ricerca e l'innovazione possono svolgere per il loro vantaggio competitivo, nonché a favorire l'adozione di buone pratiche esistenti a livello internazionale sia in termini di innovazione di prodotto, che in termini di innovazioni tecnologiche e, soprattutto, organizzative e di processo. Gli interventi da promuovere saranno orientati a conseguire risultati efficaci in termini di spesa destinata ai progetti di ricerca e innovazione sia sul versante della qualificazione del sistema regionale di offerta (che costituisce il presupposto per lo sviluppo di settori ad alta tecnologia), sia per quanto concerne il sostegno all'incontro domanda-offerta (fondamentale per il rafforzamento della competitività delle filiere tradizionali), anche attraverso il ricorso a metodologie e strumenti operativi (quali l'Osservatorio regionale dell'innovazione, sostegno e diffusione di spin-off accademici e il Foresight regionale) volti a massimizzare i risultati attesi.

Per quanto riguarda il sistema dell'offerta le azioni devono essere orientate a creare massa critica in termini di strutture di ricerca e di competenze scientifiche nei settori strategici indicati precedentemente. In relazione all'incontro domanda-offerta le azioni devono essere rivolte soprattutto a recuperare il ritardo delle PMI pugliesi nell'acquisire competenze e modelli che favoriscano l'internazionalizzazione dell'innovazione.

Obiettivi specifici:

- rafforzare e qualificare la domanda di ricerca e innovazione delle imprese e dei sistemi di impresa, a partire dai Distretti Produttivi;
- sostenere la nascita e lo sviluppo di imprese in settori hi-tech;
- potenziare il sistema pubblico regionale della ricerca (anche attraverso la costruzione di reti di laboratori pubblici per la ricerca e l'innovazione) e dell'innovazione (a partire dal consolidamento ed ulteriore qualificazione dei Distretti Tecnologici regionali);
- sostenere strumenti di intervento volti a raccordare domanda e offerta e promuovere progetti cooperativi di ricerca, innovazione e trasferimento tra sistema scientifico ed imprese (a partire dal consolidamento della rete regionale degli Industrial Liason Office (ILO));
- promuovere strumenti finanziari rivolti a sostenere la ricerca e l'innovazione.

Linee di intervento:

FESR

- Interventi per il sostegno ai progetti di innovazione, ricerca e trasferimento delle imprese e dei sistemi di impresa a partire dai distretti produttivi
- Interventi per la qualificazione del sistema di offerta
- Interventi per il raccordo domanda-offerta ed il consolidamento di un sistema regionale dell'innovazione e della ricerca
- Strumenti di finanza innovativa per la creazione di imprese nei settori hi-tech

FSE

- Interventi per la qualificazione delle risorse umane ed il sostegno alla imprenditorialità con riferimento a ricerca, sviluppo e trasferimento e all'incentivazione dell'occupazione di alta qualificazione nel sistema d'impresa

Innovazione nella Pubblica Amministrazione

La Regione Puglia considera indispensabile requisito della strategia di sviluppo regionale la diffusione nel sistema delle autonomie locali di adeguate competenze orientate al cambiamento. La nuova struttura amministrativa regionale deve agire come un'articolazione di una democrazia partecipata composto dal sistema della cittadinanza attiva e dal sistema delle autonomie locali. La missione regolativa e programmatica dell'amministrazione regionale deve tradursi in una complessa capacità di interazione che accompagni l'intero ciclo della programmazione, dall'ascolto alla valutazione degli interventi, fino a informare il modello organizzativo stesso della struttura amministrativa. La ridefinizione della relazione tra pubblica amministrazione regionale, sistema delle autonomie locali e sistema della cittadinanza attiva dovrà svolgersi contestualmente all'attivazione delle strategie dello sviluppo locale. Tale ridefinizione dovrà avvalersi da un lato di specifiche strategie formative, opportunamente strutturate sui diversi fabbisogni della pubblica amministrazione (dall'innovazione legislativa fino alla gestione e alla attivazione delle risorse), ma dall'altro dovrà prevedere l'erogazione di servizi qualificati per sostenere, sin dalla gestazione, lo sforzo di innovazione delle amministrazioni pubbliche nel governo dello sviluppo locale. In tal senso si prevede la costituzione di un "Centro delle competenze per il cambiamento" presso la struttura regionale dal quale si dirameranno sul territorio, a rete, degli "Incubatori dell'innovazione" in tutte le realtà locali nelle quali saranno attivati processi di sviluppo, a supporto della pubblica amministrazione locale e degli attori del territorio. Lo scopo è accompagnare il territorio nel processo di innovazione fornendo un servizio di formazione orientato alle competenze di programmazione e di partecipazione, con metodologie dinamiche, esperienziali e non tradizionali.

Le Amministrazioni pubbliche sono chiamate inoltre a rafforzare le azioni per diffondere la cultura della legalità e della sicurezza nei confronti dei cittadini e delle imprese, contribuendo alla riqualificazione dei contesti dove la pervasività dei fenomeni criminali ostacola la qualità della vita dei cittadini e lo sviluppo delle attività economiche, limitando l'esercizio dei diritti di cittadinanza e non consentendo di cogliere tutte le opportunità di sviluppo presenti.

Obiettivi specifici:

- elevare le capacità e le competenze delle Amministrazioni pubbliche funzionali alla programmazione, gestione e sorveglianza del ciclo unitario delle politiche di sviluppo e coesione con particolare attenzione alla formazione di una cultura valutativa (non solo ex ante, ma anche in itinere ed ex post) accompagnata da ricerche sugli effetti dell'implementazione delle politiche;
- sostenere il rafforzamento della cooperazione interistituzionale orientata al cambiamento;
- accrescere le condizioni di legalità e sicurezza a favore del territorio, dei cittadini e delle imprese;
- favorire il principio della sussidiarietà orizzontale e la nascita sul territorio di esperienze di cittadinanza attiva.

Linee di intervento:**FESR**

- Interventi per il rafforzamento e la diffusione della cultura della legalità e della sicurezza

FSE

- Interventi di accompagnamento e di supporto tecnico all'attuazione delle politiche pubbliche e al rafforzamento dei processi di *governance* e di cittadinanza attiva (con una particolare attenzione alle scelte di carattere ambientale, produttive ed energetiche, nonché mediante una maggiore disponibilità dei dati pubblici al fine di stimolare la creazione di nuovi servizi a valore aggiunto)
- Rafforzamento delle competenze della PA a sostegno del cambiamento

Società dell'informazione

La Regione Puglia assegna un ruolo strategico alla diffusione della Società dell'Informazione quale strumento per favorire l'innovazione delle amministrazioni pubbliche e delle imprese, nonché per contribuire ad elevare la qualità della vita dei cittadini pugliesi, coerentemente con le nuove linee di orientamento della Commissione dell'Unione Europea definite attraverso l'iniziativa i2010 che puntano a coordinare le azioni degli Stati membri per facilitare la convergenza digitale e per rispondere alle sfide legate alla società dell'informazione. La Commissione Europea individua tre obiettivi che le politiche europee della società dell'informazione e dei media devono conseguire entro il 2010: la realizzazione di uno spazio unico europeo dell'informazione; il rafforzamento dell'innovazione e degli investimenti nella ricerca sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC); la realizzazione di una società dell'informazione e dei media basata sull'inclusione.

Coerentemente con tali orientamenti, l'obiettivo della diffusione della Società dell'Informazione in Puglia riguarda, oltre al consolidamento dei processi di innovazione in atto, la nuova sfida creata dal passaggio nei prossimi anni dalla creazione delle condizioni abilitanti, all'utilizzo su scala via via crescente dei nuovi servizi e quindi di creazione di vero valore grazie agli effetti diretti ed indiretti dell'innovazione. In questa prospettiva è particolarmente importante l'inclusione del massimo numero di cittadini ed imprese nella società della conoscenza, raggiungendo le fasce sociali e le aree territoriali più deboli e promuovendo in generale un uso efficace dei nuovi strumenti e servizi per ottenere innovazione e benefici reali per gli utenti. In questo ambito la strategia regionale è orientata sia alla modernizzazione della Pubblica Amministrazione Locale (PAL) e dei servizi di pubblica utilità, sia al rafforzamento della capacità di investimento strategico delle imprese del settore ICT ed allo sviluppo della società civile nella direzione della Società dell'informazione per tutti (riduzione del digital divide). In Puglia si registra infatti un comparto ICT particolarmente significativo nello scenario meridionale contraddistinto da una prevalenza di capitale e risorse endogene, da una marcata specializzazione nel settore dei prodotti e dei servizi per la Pubblica Amministrazione e tuttavia caratterizzato da bassi livelli di infrastrutturazione e di investimenti in ricerca e innovazione che rendono opportuno promuovere sinergie tra sviluppo della domanda e dell'offerta.

In tale contesto occorre in primo luogo rafforzare la funzione delle "tecnologie abilitanti" allo sviluppo del sistema regionale, sia nelle sue dinamiche quantitative che qualitative, di tutte le sue componenti distintive: dalla cultura, alla cooperazione interregionale con i Paesi dell'Unione e quelli di prossimità, allo sviluppo economico e competitivo sui mercati internazionali, all'espansione dell'economia sociale e del terzo settore, nonché alla crescita di un'occupazione di qualità. In considerazione di quanto già realizzato ed in corso di attuazione, nonché della necessità di continuare ad intervenire tenendo conto sia delle esigenze di sviluppo/completamento di infrastrutture e reti abilitanti, sia dello sviluppo di servizi e contenuti innovativi da mettere a disposizione degli utenti finali, la strategia da perseguire deve essere incentrata sui seguenti aspetti:

- lavorare su un processo culturale, formativo e organizzativo di assimilazione da parte dei diversi soggetti pubblici e privati e dei cittadini del nuovo ruolo svolto nell'ambito della Società

dell'Informazione, sia come fruitori dei servizi che, soprattutto, come erogatori/produttori degli stessi, con particolare attenzione al fattore generazione e alle differenze di genere.

- investire nella ricerca, sperimentazione e ingegnerizzazione di modelli empirici di e-democracy che alimentino le potenzialità di comunicazione e cooperazione interattiva tra cittadini e istituzioni.
- rafforzare la effettiva erogazione di servizi innovativi sulle infrastrutture ICT realizzate perché la fruizione di ottimizzazioni e, più in generale, di vantaggi competitivi, con riferimento alle imprese, stimoli ulteriori innovazioni
- alimentare il processo di innovazione all'interno del sistema della pubblica amministrazione locale sia attraverso l'integrazione dei servizi sia attraverso un'azione formativa dedicata.
- strutturare una regia unitaria il cui centro risieda all'interno dell'amministrazione regionale nella attuazione della strategia di sviluppo della Società dell'Informazione, al fine di assicurare coerenza nel perseguimento degli obiettivi, con particolare riferimento sia alla massimizzazione di utilizzo degli investimenti, sia alla proposizione di funzionalità e servizi innovativi su scala extra territoriale (nazionale e internazionale) al fine anche di attrarre investimenti sul territorio da parte di soggetti qualificati che intendono competere a livello globale.

Obiettivi specifici:

- potenziare l'Infrastrutturazione della rete regionale e la Comunicazione Digitale garantendo sia la copertura delle aree più svantaggiate regionali, sia la valorizzazione dei distretti produttivi che l'allargamento della dimensione geografica extra regionale, in una logica di cooperazione e prossimità, nonché di sostegno ai processi di globalizzazione dei sistemi economici locali, a partire dai Paesi del Bacino del Mediterraneo;
- sostenere la promozione diffusiva ed inclusiva della Società dell'Informazione garantendo la massima accessibilità ed uso delle tecnologie ICT, in particolare nelle Imprese e Cittadini, includendo le categorie sociali a più alto rischio di esclusione (anziani e diversamente abili);
- rafforzare la coesione sociale, economica e territoriale attraverso la pratica e lo sviluppo della e-democracy che costituisce, nei fatti, l'evoluzione dell'e-governement in quanto concorre al passaggio, dall'informatizzazione delle procedure burocratiche all'innovazione dei processi decisionali e di governo del territorio attraverso il coinvolgimento della cittadinanza diffusa e l'impiego delle TIC. La costruzione di piani, programmi e progetti, condivisi dalle comunità interessate, può garantire la rispondenza degli interventi ai bisogni reali dei cittadini ed alle aspettative di miglioramento della qualità della vita, può anche favorire la responsabilizzazione dei singoli rispetto ad interessi di carattere collettivo (civicness) e ampliare, quindi, i confini dei modelli di democrazia e di trasparenza attualmente praticati;
- sviluppare l'industria dei contenuti digitali che consentano la diffusione di nuovi servizi e applicazioni digitali alternativi ai modelli tradizionali di erogazione di servizi nel settore pubblico e privato, stimolando così la crescita della domanda e dell'occupazione con particolare riferimento ai settori della Pubblica Amministrazione, della Sanità (e-health), della Cultura-Turismo e Risorse Naturali (e-culture), della Logistica, Mobilità e Trasporti sostenibili (info-mobility), alla rete tra imprese finalizzate a strategie di cooperazione ed internazionalizzazione (e-business);
- definire e promuovere standard architetturali e tecnologici per garantire, sia nell'informatizzazione delle procedure che nell'attuazione di progetti, l'interoperabilità, il riuso e l'integrazione tra sistemi delle amministrazioni pubbliche centrali, regionali e locali anche mediante l'utilizzo e la realizzazione di prodotti *open source*; accumulando nuova esperienza sui problemi di questo nuovo approccio e sulle modalità per superarli suggeriti dalla ricerca per metterla in comune con tutte le pubbliche amministrazioni che si cimentano o che intendono cimentarsi con questo stesso approccio;

- sviluppare e diffondere tecnologie per la definizione di “identità digitali” che consentano di riconoscere, telematicamente ed in maniera univoca, i singoli cittadini, ma anche più genericamente utenti, e quindi di abilitarli sia alla fruizione a distanza di servizi a domanda individuale che alla partecipazione inequivocabile a processi consultivi o deliberativi;
- promuovere lo sviluppo delle nuove competenze richieste dall'economia della conoscenza attraverso processi di formazione delle nuove generazioni ed il loro inserimento nel mondo del lavoro, nonché la creazione di nuove imprese basate sull'uso estensivo delle tecnologie digitali;
- sviluppare strumenti informatici che consentano la flessibilità dei processi organizzativi degli Enti e la loro economica e rapida modifica allo scopo di poter pianificare l'impiego delle risorse finanziarie regionali dando prevalenza ai servizi che, di tempo in tempo, risultino più efficaci per il miglioramento della qualità della vita dei cittadini;
- formare gli utilizzatori delle pubbliche amministrazioni locali per consentire loro di utilizzare efficacemente le tecnologie abilitanti, ma anche più strategicamente per farli divenire utilizzatori tecnicamente sofisticati e innovativi di tecnologie informatiche così che costituiscano un patrimonio di conoscenza per le amministrazioni ed un bacino di utenza soddisfacibile solo con soluzioni altamente innovative e, quindi, un mercato elettivo per le imprese locali che si svilupperanno in tal senso.

Linee di intervento:

FESR

- Interventi di infrastrutturazione della Comunicazione Digitale (anche per quanto concerne l'evoluzione dei servizi di comunicazione digitale verso standard avanzati in termini di sicurezza e qualità del servizio, quali Full-IP e Digital Video Broadcast)
- Interventi di promozione Diffusiva e Inclusiva della Società dell'Informazione al fine di contrastare l'esclusione digitale
- Sviluppo dell'industria dei contenuti digitali (e-content)
- Interventi finalizzati ad estendere la copertura dei servizi a larga banda mediante il potenziamento della rete regionale a beneficio della competitività, della valorizzazione dei distretti produttivi e dell'inclusione dei territori, con interventi anche sulle infrastrutture pubbliche che stimolino gli operatori di mercato ad intervenire nelle aree più disagiate
- Interventi a sostegno della *governance* tesi a favorire l'integrazione ed il coordinamento degli interventi della SI a livello territoriale e di collaborazione interregionale

FSE

- Interventi per la qualificazione delle risorse umane ed il sostegno alla imprenditorialità nel campo della diffusione della Società dell'Informazione

Sistemi produttivi locali

I sistemi produttivi regionali attraversano una fase di mutamento strutturale dovuta ai più ampi fenomeni di integrazione ed internazionalizzazione dei mercati che determinano una nuova divisione internazionale della produzione e del lavoro. A seguito di tale scenario occorre intervenire più efficacemente per guidare i processi di transizione e di riconversione verso un sistema economico regionale in grado sia di riposizionare l'offerta tradizionale verso segmenti di prodotto e mercato a maggiore valore aggiunto (come i comparti manifatturieri del TAC, della meccanica, dell'agroalimentare), sia allo stesso tempo di favorire la nascita, l'attrazione e lo sviluppo di nuove specializzazioni manifatturiere e terziarie connotate da più elevati livelli di conoscenza e di

innovazione (in riferimento all'economia del turismo e beni culturali, ai settori dell'ICT, delle biotecnologie, della mecatronica, dell'aeronautica etc.).

Gli obiettivi di politica industriale precedentemente richiamati devono essere fortemente integrati con gli obiettivi di sviluppo locale dei diversi sistemi territoriali della Puglia. Questa integrazione deve tener conto di alcuni aspetti di particolare rilievo quali:

- l'evoluzione più recente che ha registrato un progressivo allargamento del campo di intervento dall'impresa al settore, e successivamente dal settore al distretto ed infine alle filiere produttive
- l'introduzione di nuove tecnologie, l'abbattimento delle barriere commerciali e l'aumento degli investimenti diretti esteri che tendono a modificare l'interpretazione e l'individuazione di quelli che vengono ritenuti i fattori chiave di successo delle imprese, dei distretti e dei sistemi produttivi locali
- l'evoluzione comunitaria e nazionale delle politiche di incentivazione e di aiuto diretto alle imprese che privilegia interventi selettivi e più direttamente focalizzati sull'obiettivo dell'innovazione e del riposizionamento competitivo dell'apparato produttivo riducendo l'incidenza dei trasferimenti a fondo perduto.

Nelle nuove concezioni di politica industriale e di sostegno ai sistemi produttivi assumono un ruolo rilevante i processi di innovazione a livello di impresa (singola e/o associata), di distretto e di filiera; perciò politiche pubbliche rivolte allo sviluppo delle capacità innovative delle imprese, dei distretti e delle filiere rivestono un ruolo sempre più pregnante. In particolare tali politiche devono essere rivolte a migliorare la capacità di applicare e di sfruttare industrialmente i risultati della ricerca scientifica anche attraverso la costruzione di rapporti virtuosi tra mondo della ricerca e sistema industriale. Queste nuove concezioni richiedono nuovi modelli di interpretazione dei sistemi territoriali, dei sistemi di imprese, dei distretti e dei cluster.

A ciò si aggiunge il rilievo centrale assunto dai processi di internazionalizzazione. In linea con gli orientamenti declinati dalla strategia di Lisbona che mirano, tra l'altro a *garantire l'apertura e la competitività dei mercati all'interno ed al di fuori dell'Europa, raccogliendo i frutti della globalizzazione*, la visione strategica della Regione Puglia in tema di internazionalizzazione verte sull'intensificazione della partecipazione regionale ai processi di partenariato, integrazione ed apertura internazionale e sulla valorizzazione del ruolo dell'Amministrazione Regione e del più ampio sistema delle autonomie locali quale propulsore delle strategie di sviluppo e competitività internazionale del territorio.

Tale visione si declina attraverso interventi tesi a valorizzare le diverse componenti di attrattività regionale e locale, ponendo al centro le esigenze di crescita competitiva delle imprese nella nuova dimensione globale del mercato e puntando sulla riqualificazione del territorio e dei sistemi produttivi, culturali e turistici locali in ambito internazionale, a partire dalla valorizzazione del ruolo fondamentale della Puglia nei processi di integrazione e collaborazione con i Paesi del Mediterraneo e dei Balcani.

Conseguentemente sono necessarie nuove politiche pubbliche di sostegno che tengano conto anche delle esperienze già compiute nelle altre regioni nazionali ed europee, oltre che in Puglia.

Interventi specifici verranno inoltre rivolti al settore del commercio ed in particolare al sostegno delle strategie di innovazione dell'offerta degli esercizi di medio-piccola dimensione in connessione con le politiche di sviluppo e di rivitalizzazione dei sistemi urbani.

Aiuti alle imprese

La politica degli aiuti alle imprese, pur semplificati e ridotti nel numero, continua a rivestire un ruolo importante per il sostegno alle politiche di convergenza e di innovazione, anche alle luce delle ricadute con altri obiettivi strategici quali lo sviluppo dei servizi di interesse economico generale, la crescita dell'occupazione, la ricerca e lo sviluppo, la tutela dell'ambiente, la riduzione delle disparità regionali. Gli aiuti alle imprese possono inoltre dare un contributo importante nel rendere la Puglia più attrattiva dal punto di vista degli investimenti, nel favorire l'aggregazione di piccole imprese ed il perseguimento di una massa critica imprenditoriale più adeguata alle sfide presenti, nonché nell'accrescere le conoscenze e potenziare l'innovazione per favorire la crescita economica e la creazione di posti di lavoro più numerosi e qualificati.

La definizione della nuova politica di aiuti regionali alle imprese dovrà tener conto degli orientamenti comunitari connessi alla necessità di dare un nuovo impulso alla strategia di Lisbona attraverso in particolare la riduzione del livello generale degli aiuti accompagnata da procedure più efficaci e dalla redistribuzione degli aiuti a favore di alcuni obiettivi più selettivi e mirati quali la ricerca e l'innovazione, l'internazionalizzazione, la valorizzazione del capitale umano, il sostegno, all'impresa cooperativa

Distretti produttivi

Nel nuovo ciclo di programmazione un ruolo decisivo sarà svolto dai distretti produttivi. L'evoluzione del contesto competitivo e tecnologico richiede la scelta di strategie basate su una maggiore capacità di offerta, di risorse qualificate a livello territoriale e da una loro elevata specificazione produttiva e tecnologica.

L'avvio dei distretti produttivi permetterà di concentrare una parte significativa della spesa per lo sviluppo su iniziative di sistema, la cui limitata diffusione ha rappresentato un importante fattore di ritardo per il sistema produttivo regionale.

I distretti produttivi sono dei sistemi di relazione tra imprese e soggetti del mondo istituzionale e sociale, in grado di sviluppare una progettualità strategica comune.

Le trasformazioni intervenute e l'evoluzione del sistema organizzativo delle imprese, sempre più caratterizzato da interrelazioni a vasta scala e sempre più di tipo intersettoriale, richiedono il superamento del modello basato sulla contiguità territoriale dei sistemi di produzione. Pertanto, nelle scelte di politica industriale a base territoriale una possibile articolazione delle tipologie distrettuali può assumere la seguente configurazione:

- a) reti di imprese, legate per tipo di specializzazione orizzontale (comparti produttivi) e/o verticale (filieri produttive) per attività collegate e integrate, appartenenti ad uno o più ambiti territoriali anche non confinanti tra loro, con il coinvolgimento delle istituzioni operanti nei suddetti ambiti;
- b) distretti produttivi ad elevato contenuto tecnologico (c.d. distretti tecnologici) nei quali ha maggiore rilevanza la presenza di soggetti dediti alle attività di R&S (Università, centri di ricerca pubblici e privati, laboratori di imprese innovative)

Sistemi turistici locali

La strategia regionale nel nuovo ciclo di programmazione ha l'obiettivo di promuovere e consolidare l'economia turistica regionale attraverso la valorizzazione del patrimonio culturale e di

tutte le risorse presenti sul territorio, puntando sulla crescita dei sistemi territoriali sub-regionali, sul rafforzamento della cooperazione tra soggetti pubblici e privati, sulla destagionalizzazione e sulla diversificazione dell'offerta.

In tal senso i progetti integrati rivolti alla valorizzazione del binomio beni culturali-turismo (PIS) hanno favorito, nonostante le difficoltà e le criticità ben note in Puglia come nelle altre regioni del Paese, la sperimentazione di modelli di sviluppo a livello sub-regionale innovativi che possono rappresentare il punto di partenza dei nuovi scenari che si delineeranno con la nuova programmazione, a partire dalla individuazione di ambiti territoriali che potrebbero essere identificati come "Sistemi Turistici Locali", coerentemente con l'evoluzione delle politiche a sostegno del turismo e con quanto disposto dal nuovo "Codice dei beni culturali e del paesaggio" del 2004.

Alla luce dell'esperienza dei Progetti Integrati Settoriali (PIS) si è definito un set di obiettivi strategici per la programmazione regionale 2007 – 2013 in grado di garantire una piena valorizzazione delle risorse culturali, artistiche, paesaggistiche, naturali di cui è ricco il territorio regionale, e di contribuire ad una prima individuazione di potenziali sistemi turistici locali.

Il concetto di integrazione sistemica tra le risorse di un territorio (il patrimonio culturale, l'artigianato locale, i prodotti tipici, le risorse ambientali, i soggetti pubblici e privati), costituisce l'elemento identificativo dei Sistemi Turistici Locali.

Economia civile e imprese sociali

La nuova programmazione regionale assume come priorità trasversale la mobilitazione e l'attivazione di tutte le risorse che caratterizzano il territorio e in primo luogo di quelle che per loro stessa natura e finalità cercano di coniugare lo sviluppo del territorio con l'inclusione sociale. Ci si riferisce in primo luogo alle organizzazioni della cosiddetta Economia Civile di cui si afferma la necessità di favorire i processi di crescita e consolidamento. Le Organizzazioni dell'Economia Civile rappresentano un insieme composito e variegato - sotto il profilo della natura giuridica ma anche delle forme e dei modelli organizzativi nonché dei differenti obiettivi posti - di enti ed organismi che non hanno fini di lucro (associazioni, cooperative sociali, organizzazioni di volontariato, fondazioni, ONG, mutue, enti morali, imprese sociali, raggruppamenti locali); essi definiscono una realtà emergente tra i due pilastri costituiti dallo Stato e dal Mercato e rappresentano oggi sempre più una leva per lo sviluppo economico locale, sia per la costante crescita del numero di attività che per il positivo impatto sull'occupazione, anche attraverso l'assorbimento della marginalità esclusa dal settore for profit, contribuendo così in maniera determinante a rendere compatibile crescita economica ed esigenze di coesione sociale.

Obiettivi specifici:

- sostenere i processi di innovazione, internazionalizzazione ed integrazione delle imprese e delle filiere attraverso la valorizzazione dei distretti produttivi e gli aiuti diretti che privilegino interventi selettivi e mirati, nonché il ricorso a programmi integrati di investimento in grado di sostenere lo sviluppo dell'impresa in modo organico e articolato (attività di ricerca e innovazione tecnologica, investimenti fissi, servizi reali, accesso alla formazione ed al mercato del credito);
- consolidare la crescita del tessuto produttivo anche attraverso la promozione dei distretti produttivi nonché di forme associative tra imprese, con particolare riferimento alle micro e piccole imprese – in particolare per interventi a favore dell'innovazione e dell'integrazione delle fasi di produzione e di commercializzazione – ed alle specifiche categorie dell'imprenditorialità femminile e giovanile, e degli imprenditori appartenenti alle categorie svantaggiate;

- sostenere i processi di attrazione di nuovi investimenti produttivi nei confronti di grandi imprese e consorzi di piccola e media imprenditoria, finalizzati in particolare al completamento delle filiere settoriali e territoriali, allo sviluppo di nuovi comparti hi-tech ed all'aumento dei livelli di attrattività dei territori regionali e dei distretti produttivi;
- favorire la creazione e lo sviluppo di nuove imprese con specifico riferimento ai giovani e alle donne, nonché ai settori del terziario ed alle attività manifatturiere a maggiore intensità di conoscenza e di innovazione;
- incentivare l'accesso delle P.M.I. e dei consorzi export a servizi qualificati e specializzati di sostegno ai percorsi di internazionalizzazione d'impresa;
- promuovere l'economia territoriale, attraverso azioni di marketing territoriale e/o settoriale, anche al fine dell'attrazione degli investimenti;
- sostenere la riqualificazione e l'innovazione del settore del commercio soprattutto delle imprese di minore dimensione;
- favorire la qualificazione, la diversificazione e la promozione dell'offerta turistica integrata dei sistemi territoriali;
- completare e qualificare le infrastrutture specifiche a sostegno dello sviluppo turistico della regione;
- valorizzare le risorse culturali ai fini di una loro fruizione turistica
- potenziare il Sistema delle Organizzazioni dell'Economia Civile..

Linee di intervento:

FESR

Regimi di aiuto

- Interventi a supporto dell'innovazione, internazionalizzazione e sostenibilità ambientale delle filiere tradizionali e innovative dei distretti produttivi e dei sistemi produttivi locali (sul modello del PIA regionale)
- Interventi per la creazione e sviluppo di nuove imprese (anche in riferimento alle micro e piccole imprese, ai comparti hi-tech, alle specifiche categorie dell'imprenditorialità femminile e giovanile, nonché agli imprenditori appartenenti alle categorie svantaggiate)
- Interventi per l'attrazione di nuovi investimenti produttivi di grandi imprese e consorzi di piccola e media imprenditoria
- Interventi a supporto dell'internazionalizzazione e del marketing territoriale e dei distretti produttivi dei sistemi territoriali di impresa (anche per quanto concerne il rafforzamento dei meccanismi di *governance* dei processi regionali, nonché il consolidamento e la diffusione della conoscenza e della cultura della internazionalizzazione)
- Interventi per la competitività e l'innovazione delle imprese del commercio
- Interventi per la capitalizzazione e l'innovazione finanziaria delle imprese (inclusi fondi mobiliari per il sostegno degli investimenti, fondi di garanzia per investimenti anche nel campo del turismo, dei beni e delle attività culturali, dell'economia civile e delle imprese sociali)

Infrastrutture

- Interventi per le infrastrutture di supporto degli insediamenti produttivi
- Interventi per completamento delle infrastrutture al servizio dell'economia turistica (anche in riferimento alle infrastrutture culturali a sostegno dello sviluppo socioeconomico e del miglioramento dell'attrattività regionale)

Servizi

- Interventi per la valorizzazione e la promozione dei sistemi turistici locali (sul versante del rafforzamento delle reti turistiche, delle iniziative di valorizzazione e fruizione di eventi culturali finalizzati a rafforzare il binomio turismo-cultura);
- Interventi per la valorizzazione e la promozione delle location territoriali in relazione alle produzioni cinematografiche e audiovisive.

FSE

- Interventi per la valorizzazione delle risorse umane ed il sostegno alla imprenditorialità nei settori dell'industria, turismo, cultura e spettacolo, commercio e dell'economia civile

4.2.3 Le Politiche per l'inclusione e la coesione sociale

Il perseguimento dell'obiettivo generale della realizzazione di migliori condizioni di occupabilità, oltre che di occupazione, di coesione e di inclusione sociale, in linea con la strategia di Lisbona e di Nizza, così come della strategia europea per l'occupazione, richiede un approccio strategico fortemente basato sul principio dell'integrazione non solo come metodo di lavoro per l'organizzazione di reti di servizi capaci di fornire risposte articolate e personalizzate all'individuo ed al nucleo familiare, ma anche come obiettivo prioritario per la costruzione di un sistema di società maggiormente inclusiva e coesa (sia nelle condizioni di occupabilità, sia per quanto concerne un più efficace sistema di welfare).

Formazione per un lavoro di qualità

L'individuazione della strategia regionale tiene conto delle nuove competenze delineate dalle riforme costituzionali e dal riassetto normativo ordinario.

Inoltre, la strategia regionale si colloca in un contesto più ampio che riguarda: la realizzazione della Strategia Europea per l'Occupazione; gli orientamenti strategici del Piano nazionale per Innovazione, Crescita, Occupazione (PICO); gli orientamenti in materia di riforma del FSE, gli orientamenti nazionali per la definizione del Quadro Strategico Nazionale.

Lo scenario programmatico tiene inoltre conto di altri aspetti che a livello regionale sono andati rafforzandosi nell'ultimo periodo basati sulla consapevolezza che:

- la competitività del sistema produttivo passa soprattutto attraverso l'innalzamento delle conoscenze e delle competenze dei cittadini;
- l'innalzamento delle conoscenze e delle competenze richiede una strategia per potenziare, qualificare, ampliare l'offerta delle opportunità formative e di apprendimento lungo tutto l'arco della vita dei cittadini (promozione di adeguate politiche per il diritto allo studio, rafforzamento del sistema di istruzione, soprattutto della scuola secondaria superiore, e del sistema della formazione professionale);
- lo sviluppo delle condizioni di occupabilità richiede una forte riorganizzazione dei servizi pubblici per il mercato del lavoro, un riorientamento della formazione professionale verso percorsi orientati al mondo del lavoro e finalizzati all'inclusione sociale, una strategia che favorisca l'inserimento lavorativo (in questo ambito particolare rilevanza è attribuito agli strumenti applicativi dell'apprendistato professionalizzante che la Regione Puglia ha già disciplinato);
- rispetto al passato, un riequilibrio delle risorse è necessario tra formazione professionale e politiche per il lavoro;

- lo sviluppo dell'occupazione richiede una forte attenzione alle politiche di genere e di conciliazione vita lavorativa - vita familiare, per ridurre i potenziali fattori di difficoltà e per migliorare le condizioni di accesso e permanenza al lavoro delle donne sia nella fase di ricerca di lavoro, sia nella fase di rientro nel mercato del lavoro, sia in termini di qualità del lavoro (con riferimento ai percorsi di carriera, divari retributivi, trattamenti pensionistici, ecc.)

L'azione in tutti gli ambiti dovrà ricercare complessivamente qualità e attenzione a sensibilità e principi trasversali, di merito e di metodo (promozione di pari opportunità di genere; tensione verso processi inclusivi; attenzione alle differenze, ai diritti e all'interculturalità; attenzione all'integrazione nei processi internazionali; attenzione alla applicazione operativa di standard di qualità; ecc.).

In relazione alla differenza di genere, è utile proseguire negli interventi utilizzando un duplice approccio: trasversale alle varie azioni e mirato, da svolgersi attraverso la predisposizione di interventi specifici finalizzati al superamento di criticità particolari che riguardano specifici ambiti di lavoro o specifici settori o territori di riferimento.

Inoltre, occorre promuovere la diffusione di una cultura maggiormente orientata all'internazionalizzazione, sia all'interno delle istituzioni regionali, sia tra gli attori dello sviluppo locale e gli operatori economici, incrementando e stabilizzando i legami e le opportunità di scambio di *know how* con le comunità di italiani all'estero.

In considerazione degli elementi di criticità riscontrati, delle lezioni apprese dall'attuazione dei precedenti cicli di programmazione e degli orientamenti nazionali e comunitari, la strategia regionale per il periodo 2007-2013 è articolata per cinque grandi aree tematiche, all'interno delle quali sono stati individuati alcuni obiettivi strategici e linee di intervento:

1. Sistemi, Qualità e Integrazione nel Territorio;
2. Formazione iniziale;
3. Formazione superiore e alta formazione
4. Politiche attive del lavoro e formazione permanente;
5. Formazione continua e Politiche dell'occupazione e adattabilità.

Sistemi, Qualità e Integrazione nel Territorio

Un sistema efficace di formazione per un lavoro di qualità richiede strumenti adeguati per la garanzia della qualità delle prestazioni e la riconoscibilità di titoli e qualifiche, un buon livello di interlocuzione e di collaborazione con le diverse istanze dei territori e delle altre politiche ed una precisa e chiara articolazione degli obiettivi da perseguire.

In tale ambito si rende necessaria una revisione dei criteri per l'accreditamento dei soggetti attuatori della formazione professionale, nella direzione di una selezione qualitativa. L'accreditamento dei soggetti attuatori di azioni formative per l'accesso a finanziamenti pubblici deve svolgere una funzione di qualificazione del sistema e di miglioramento dell'offerta formativa, attraverso una decisa revisione dall'attuale modello di rispondenza (a volte solo in termini amministrativo-burocratici) a requisiti minimi sulla funzionalità delle strutture, in direzione di una maggiore attenzione a indicatori sulla qualità del servizio fornito (in termini di metodologie didattiche, di professionalità dei formatori, di presa in conto dei bisogni espressi da una tipologia di utenza diversificata, di risultati in termini di competenze acquisite e occupazione concreta) considerando l'evoluzione della normativa di settore.

Infine, occorre adottare un sistema di controllo della qualità che parte dal monitoraggio degli esiti occupazionali degli allievi. Si tratta di azioni di monitoraggio qualitativo, di indagine e di valutazione, almeno in parte definite sulla base di standard condivisi, che permettano di:

- misurare e verificare gli esiti delle azioni proposte/realizzate e la loro rispondenza e coerenza con la domanda espressa e le esigenze del territorio per aumentare la consapevolezza nei decisori;
- rendere consapevoli gli utenti della qualità delle prestazioni rese e incrementare per questa via le loro aspettative e la pressione a ottenere miglioramenti.

Risulta indispensabile, in questo contesto, un elevato grado di concertazione non solo istituzionale, ma anche con gli attori dei sistemi e le parti sociali. In tale direzione, l'Amministrazione regionale intende rinnovare la convenzione con le Amministrazioni provinciali per l'utilizzo delle competenze specifiche dei formatori nei servizi pubblici per l'impiego.

Obiettivi specifici:

- realizzare un processo di decentramento compiuto, mediante la costruzione di punti tecnici di governo del sistema a livello provinciale e rafforzamento dei Centri Territoriali per l'Impiego;
- costruire strumenti per la riconoscibilità delle competenze acquisite (sistema della certificazione);
- realizzare un sistema di formazione specifica per il personale della P.A. e formazione continua per i soggetti gestori di attività formativa.

Linee di intervento:

FSE

- Interventi a sostegno alla mobilità verticale del lavoro attraverso il potenziamento e la qualificazione dell'incontro domanda-offerta di lavoro (migliorando l'organizzazione e rafforzando la rete dei servizi per il mercato del lavoro)
- Costruzione di strumenti per la riconoscibilità delle competenze acquisite (sistema della certificazione) finalizzata a meglio connotare l'offerta formativa e renderla comprensibile e riconoscibile da parte degli utenti
- Potenziamento e qualificazione del sistema della formazione continua nelle imprese e nella P.A.

Formazione iniziale

Le capacità che le persone riescono a sviluppare e le opportunità di ulteriore apprendimento lungo l'arco della vita sono influenzate in larga parte dalla qualità dell'apprendimento realizzato nella fase iniziale della vita. Il sistema formativo iniziale è anche quello che rappresenta il primo inserimento degli individui nella vita sociale.

Il quadro normativo degli ultimi anni, in coerenza con l'evoluzione europea, si è indirizzato verso l'obiettivo esplicito di assicurare a tutti il diritto a conseguire un diploma o una qualifica entro il diciottesimo anno di età. Rispetto alle esperienze realizzate, emerge con chiarezza la necessità di intervenire, non solo sulla maggiore copertura del sistema, ma anche sul miglioramento delle sue prestazioni, con un'attenzione particolare all'equità di accesso e al raggiungimento di standard minimi di competenze chiave.

Le strutture formative devono essere orientate a dare risposte all'evoluzione dei bisogni formativi e professionali del sistema produttivo pugliese ed alle diverse esigenze dei diversi gruppi sociali.

Obiettivi specifici:

- incrementare la qualità dei sistemi dell'istruzione e della formazione, contrastando la dispersione e fornendo una offerta diversificata di percorsi, nel rispetto delle differenti vocazioni dei sistemi stessi, al fine di attuare il successo scolastico e formativo di tutti;
- innalzare il livello medio dell'apprendimento, promuovere le eccellenze ed assicurare il raggiungimento di un livello minimo di competenze per tutti, con particolare attenzione ai soggetti a rischio di esclusione sociale.

Linee di intervento:**FSE**

- Potenziamento infrastrutturale, tecnologico e organizzativo dei sistemi dell'istruzione e della formazione iniziale
- Contrasto alla dispersione attraverso una offerta diversificata di percorsi
- Innalzamento delle capacità e della motivazione delle risorse umane che operano nel sistema
- Ampliamento e diversificazione dell'offerta di istruzione e di formazione
- Rafforzamento del sistema dell'orientamento degli individui nella scelta di percorsi di istruzione e di formazione
- Promozione dello sviluppo delle competenze in campo scientifico e tecnico-scientifico
- Sviluppo di azioni per la diffusione della educazione artistico-musicale
- Formazione per le fasce deboli
- Rafforzamento della funzione di inclusione sociale del sistema scolastico creando le condizioni per aprire la scuola al territorio attraverso spazi ed attività formative, ricreative e culturali nel tempo extra scolastico.

Formazione superiore e alta formazione

L'obiettivo strategico concerne l'innalzamento sia quantitativo sia qualitativo delle competenze acquisibili nei percorsi dell'istruzione e della formazione superiore. Si tratta di operare sul potenziamento delle dotazioni infrastrutturali e tecnologiche del sistema di istruzione; sul miglioramento della qualità sia dell'istruzione sia della formazione; e sull'articolazione delle opportunità formative di base e superiori con finalità preminentemente lavoristica.

Per quanto riguarda la formazione professionale destinata alla popolazione giovanile, questa si dovrà incentrare soprattutto sul potenziamento e la qualificazione dei percorsi di IFTS, utilizzando in forma integrata le risorse disponibili (MIUR, CIPE, FSE), e sull'incentivazione dei percorsi *post lauream*.

Obiettivi specifici:

- costruire un sistema di formazione superiore non universitaria volto alla preparazione tecnica di alto livello quale strumento di competitività;
- potenziare l'informazione, l'orientamento e le modalità di incentivazione per favorire l'istruzione e la formazione superiore (universitaria e non) a carattere tecnico – scientifico, con particolare attenzione al segmento femminile;
- potenziare l'offerta formativa interculturale, in considerazione del crescente afflusso di immigrati e delle loro famiglie nella Regione.

Linee di intervento:**FSE**

- Promozione di attività formative finalizzate all'inserimento e al reinserimento al lavoro
- Miglioramento della qualità degli strumenti di analisi dei fabbisogni

- Percorsi formativi per le nuove professioni sociali, per la creazione di imprese operanti nel settore della cura sociale e sanitaria, per il sostegno all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, per l'emersione del lavoro irregolare.

Politiche attive del lavoro e Formazione permanente

Le priorità strategiche sono orientate complessivamente allo sviluppo delle condizioni di occupabilità, di inserimento lavorativo e professionale, anche dei soggetti più deboli sul mercato del lavoro, nonché al mantenimento del lavoro, combattendo l' inadeguatezza e la rapida obsolescenza delle competenze acquisite.

L' obiettivo strategico, pertanto, concerne **l'offerta di opportunità formative lungo tutto l'arco della vita dei cittadini** e non limitata ad alcune fasce di popolazione. Si tratta di articolare i sistemi regionali della formazione professionale, della scuola e dell'università in funzione di una risposta adeguata ai bisogni di conoscenze e di competenze rivenienti dalla collettività pugliese per conseguire l'obiettivo della piena formazione delle persone.

In particolare, occorre programmare e finanziare la formazione professionale in relazione alle esigenze dei diversi gruppi sociali, (con particolare riguardo alle competenze delle donne) e del sistema d'impresa e del mercato del lavoro pugliese, munendolo di un sistema di controllo della qualità che parte dal monitoraggio degli esiti occupazionali degli allievi, attraverso meccanismi di concertazione.

In questo contesto, rileva l'intervento sui servizi pubblici per l'impiego al fine di ampliare le opportunità nella ricerca di lavoro e di accompagnare le persone che desiderano reinserirsi nel mercato del lavoro. Si tratta di potenziare e qualificare un insieme di servizi e di sostegni al reddito in modo da assicurare sicurezza e redditi da lavoro, qualità della vita e inclusione sociale.

Di particolare interesse è l'attivazione di adeguate e significative politiche di conciliazione vita familiare-vita lavorativa, promuovendo la creazione di reti interistituzionali per favorire il lavoro delle donne, attraverso un ripensamento dei cosiddetti tempi sociali.

Obiettivi specifici:

- sostenere l'apprendistato professionalizzante;
- garantire l'accessibilità a sistemi di istruzione e di formazione lungo l'arco della vita;
- accrescere l'efficacia degli interventi formativi in termini di inclusione sociale, occupabilità, pari opportunità e facilitazione della mobilità in ambito europeo;
- dotare i sistemi formativi di una strumentazione adeguata, in particolare di dispositivi per il riconoscimento e la certificazione delle competenze acquisite e sollecitare un'azione più efficace da parte dei servizi per l'impiego.

Linee di intervento:

FSE

- Finanziamento dell'apprendistato professionalizzante
- Sostegno ai percorsi integrati di inserimento e reinserimento lavorativo e all'attivazione di forme di tutoraggio individuale
- Rafforzamento della rete dei servizi per il mercato del lavoro
- Interventi per il *lifelong* e il *lifewide learning*
- Attivazione dell'Osservatorio regionale del mercato de lavoro
- Promozione dell'accesso delle donne al mercato del lavoro, con particolare attenzione alle politiche di conciliazione e al riequilibrio dei generi.

Formazione continua e Politiche dell'occupazione e adattabilità

Il sistema produttivo pugliese è caratterizzato dalla piccola impresa, che manifesta serie difficoltà nell'affrontare processi di qualificazione continua dei propri dipendenti, e nel manifestare i propri fabbisogni professionali in funzione degli obiettivi dell'impresa. Vi è, quindi, la necessità di collegare in maniera più sistematica gli interventi di formazione alle esigenze espresse dai sistemi produttivi, soprattutto secondo settori, filiere/distretti che superino visioni localistiche, in una logica complessiva di sviluppo.

La formazione continua svolge in tale ambito un ruolo cruciale e costituisce il luogo privilegiato della concertazione con le parti sociali, chiamate a svolgere un ruolo diretto di protagonisti di tale sistema, considerata la valenza strategica e il volume delle risorse e delle attività gestite attraverso i Fondi paritetici interprofessionali, anche se non va sottovalutata la difficoltà di accesso a sistemi di formazione continua soprattutto da parte delle donne.

Obiettivi specifici:

- promuovere l'occupazione, con forme di incentivazione diretta mirate ai soggetti in condizioni di precarietà, di non specializzazione e/o di alta specializzazione, di lavoratori svantaggiati, di immigrati;
- potenziare e qualificare le politiche che favoriscono processi di adattabilità.

Linee di intervento:

FSE

- Strumenti di incentivazione per favorire le assunzioni a tempo indeterminato e per la trasformazione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato
- Azioni di formazione continua, misure di integrazione al reddito, azioni integrate di inclusione sociale per contrastare la precarizzazione del lavoro
- Misure di sostegno per favorire l'emersione del lavoro irregolare
- Creazione di un Osservatorio regionale dell'economia sommersa
- Azioni formative finalizzate a favorire l'integrazione fra i funzionari delle istituzioni che, con competenze diverse, si occupano del mercato del lavoro.

Inclusione sociale e salute

Il Quadro Strategico Regionale per il periodo 2007-2013 è chiamato a porre rimedio alla inadeguatezza degli interventi a sostegno delle politiche sociali ed inclusive promossi nel ciclo di programmazione 2000-2006, sostenendo la centralità di una esplicita strategia attuativa per l'inclusione sociale, con obiettivi e priorità attuative, con risorse dedicate e con modalità e approcci efficaci rispetto al fine di integrare le finalità di inclusione sociale negli obiettivi di crescita economica.

I tratti essenziali di questo quadro deficitario riguardano: a) la dotazione di infrastrutture sociali e sociosanitarie assolutamente insufficiente rispetto ai bisogni e rispetto alle nuove reti di servizi che occorre attivare; b) insufficienti condizioni di accessibilità alle strutture sociosanitarie ed alle cure per la salute per le diverse fasce della popolazione, connesse alla inadeguatezza dei sistemi di trasporto per la mobilità urbana ed interurbana; c) insufficienti condizioni di accesso alle politiche di inclusione sociale ed alle politiche della salute degli immigrati, d) insufficiente orientamento delle politiche formative e di sostegno all'inserimento lavorativo verso il sistema delle professioni sociali, e) frammentazione e sostanziale debolezza del sistema regionale della cooperazione sociale, della impresa sociale e delle organizzazioni dell'Economia Civile, f) assenza di politiche strutturate di contrasto alle povertà, che sappiano guardare al disagio sociale, ai rischi di marginalità sociale, alla precarizzazione dei redditi g) assenza sul territorio regionale di una rete organizzata di strutture e servizi per il turismo sociale, rivolto a minori, anziani, persone diversamente abili, h) carenza di basi informative sulla domanda e sulla offerta dei servizi sociali e sociosanitari.

Il superamento di tali deficit muove, inoltre, dalla consapevolezza che le politiche per l'inclusione sociale e per la salute della popolazione costituiscono fattori fondamentali per attrarre investimenti, creare un contesto favorevole per il capitale umano e favorire lo sviluppo. Emblematica in questa direzione è stata la prima esperienza avviata a livello regionale attraverso i Piani Sociali di Zona, la cui elaborazione ha richiesto una fase preliminare di indagine sulle principali domande sociali e sulle caratteristiche dell'offerta di servizi e interventi sociali e sociosanitari erogati a livello territoriale che ha contribuito ad evidenziare le numerose lacune presenti sul territorio regionale nel suo complesso.

La programmazione per il 2007-2013 si presenta come una occasione importante per coinvolgere le Autonomie locali e le ASL, ma anche i soggetti del settore privato e del privato sociale, in un percorso di promozione della integrazione delle politiche e degli interventi che vada oltre i diversi periodi di programmazione delle politiche di settore e possa creare relazioni virtuose tra risorse umane, finanziarie, organizzative disponibili per le diverse aree di intervento.

E' necessario evidenziare la forte trasversalità delle politiche di inclusione sociale e di quelle finalizzate a mantenere in buona salute e in condizioni di benessere la popolazione attiva, con le politiche di settore, in particolare con gli obiettivi che riguardano la diffusione della Società dell'Informazione, l'adattabilità ed occupabilità dei lavoratori, l'ampliamento dell'offerta di servizi alle persone e alle comunità al fine di promuovere la partecipazione al mercato del lavoro delle donne, in particolare alle donne in condizione o rischio di disagio, la riqualificazione del tessuto urbano e la promozione di uno sviluppo urbano sostenibile.

Una specifica attenzione va riposta al rischio di esclusione sociale legato al genere in considerazione di una crescente femminilizzazione dei fenomeni di povertà.

Occorre, pertanto, operare degli approfondimenti per una migliore individuazione dei fattori che contribuiscono a determinare condizione di disagio, nonché un'adeguata valutazione ex ante della presenza/accesso ai servizi minimi essenziali in un'ottica di genere per comprendere come possano penalizzare o avvantaggiare le donne.

Vanno, inoltre, considerati i fenomeni di discriminazione multipla, e quindi individuare le specificità di genere legate al fenomeno dell'immigrazione per costruire interventi mirati che tengano conto delle differenze sociali, culturali, religiose e proporre modelli organizzativi basati sul principio dell'integrazione della risposta ai bisogni del territorio (più che dei settori di intervento).

Le priorità strategiche regionali riguardano:

- percorsi formativi e sostegni economici ai percorsi professionalizzanti connessi alla formazione delle nuove professioni sociali, percorsi per la creazione di nuove imprese operanti nei settori dei lavori di cura sociale e sanitaria,
- il potenziamento della rete delle infrastrutture sociali e sociosanitarie e il miglioramento dell'accessibilità ai servizi nelle aree urbane e negli ambiti territoriali sovracomunali, con particolare attenzione ai contesti urbani e alle zone rurali, dando priorità a quelle tipologie di strutture di cui è noto il deficit sul territorio regionale e di cui esiste già una forte domanda connessa alla programmazione sociale dei Piani Sociali di Zona, i quali hanno la possibilità di garantire le risorse per la gestione di queste strutture.
- investimenti sulla crescita dell'offerta dei servizi di cura per le persone e le famiglie, al fine di promuovere e sostenere l'espansione e la maturità imprenditoriale dei soggetti del privato sociale e del privato impegnati nel settore, con priorità rispetto ai processi di aggregazione di piccole strutture in soggetti consorziati, ai processi di certificazione di qualità dei servizi, alle capacità manageriali degli imprenditori che operano in campo sociale e sanitario.

Obiettivi specifici:

- promuovere e sostenere politiche di inclusione sociale per quei cittadini e per quelle famiglie della società pugliese che si trovano in condizioni di forte svantaggio economico e sociale e difficoltà di accesso ai servizi;
- promuovere e sostenere politiche di prevenzione del rischio di esclusione sociale per quei segmenti della società pugliese che sono o possono essere colpiti dai processi di cambiamento e di innovazione della dinamica economica e sociale;
- sostenere e qualificare una politica di innalzamento dei livelli di benessere e della salute dei cittadini pugliesi tenendo in considerazione che i fabbisogni sono differenziati per le diverse categorie sociali;
- sostenere e qualificare una politica orientata a prevenire i rischi sanitari e le malattie, i rischi di esclusione e i fenomeni di marginalità sociale.

Linee di intervento

FESR

- Potenziamento della rete delle infrastrutture sanitarie, sociali e sociosanitarie e miglioramento dell'accessibilità ai servizi
- Investimenti sulla crescita dell'offerta dei servizi di cura

FSE

- Interventi di valorizzazione delle professionalità a favore del sistema di welfare regionale

4.3 La Puglia e la cooperazione internazionale

L'azione esterna della Regione Puglia consegna al territorio e ai suoi vari sistemi, economici, sociali e culturali, locali, una nuova centralità in uno spazio globalizzato e senza confini.

Questa azione possiamo individuarla in modi differenti di intendere le politiche locali che interpretano il rapporto con l'esterno:

- 1) la politica diretta a creare vantaggi competitivi alle imprese locali sui mercati esteri;
- 2) gli interventi di partenariato e cooperazione territoriale europea che mirano a favorire l'introduzione di nuovi metodi di gestione ma limitati ad un processo di integrazione interna all'Unione Europea (programmi transfrontalieri, transnazionali ed interregionali con strategie integrate di pianificazione del territorio e di sviluppo urbano e rurale);
- 3) la politica di cooperazione decentrata spesso mossa da istanze filantropiche, ma scarsamente coordinata con le politiche di sviluppo locale dei territori donatori;
- 4) la politica di sostegno alle comunità dei nostri emigrati all'estero intesa unicamente come preservazione del patrimonio culturale italiano nei Paesi ospitanti.

Per dare coerenza e condivisione tra questi possibili approcci, la Regione ricerca costantemente forti momenti di raccordo e di integrazione, sia a livello di governo della materia sia a livello progettuale. Pur dovendo restare tra loro distinte per diversità delle fonti di finanziamento, tali politiche sono definite e verranno realizzate all'interno di un quadro strategico unitario (Print – programma regionale per l'internazionalizzazione) per favorirne il massimo di coerenza, di complementarietà e di sinergia.

L'azione internazionale della Regione non riguarda soltanto quindi il settore produttivo (in uscita) e gli investimenti esteri (in entrata), ma si rapporta con tutti i diversi sistemi e settori regionali che interagiscono con la realtà esterna extranazionale.

In questa accezione, l'azione internazionale diventa occasione di dialogo fra territori che acquisiscono lo status di partner. Ciò comporta la condivisione di strategie di sviluppo (cooperazione territoriale) che siano in grado di generare un rapporto simmetrico tra le aree

geografiche coinvolte, superando gli egoismi e le imposizioni di modelli. Ecco perché “internazionalizzarsi” non vuol dire “omologarsi” con i contesti territoriali con cui si entra in contatto, ma anzi diventa un “modus operandi” che eleva a valore di scambio le peculiarità di un territorio e delle sue istituzioni, mettendo in grado gli attori locali di misurarsi nelle molteplici sfide che impegnano la comunità internazionale: la crescita economica, lo sviluppo equilibrato e sostenibile, la tutela delle risorse naturali e del patrimonio storico-culturale, il benessere e lo sviluppo sociale, la pace e la stabilità tra i popoli.

In questo contesto, la cooperazione internazionale a livello locale è il frutto del fenomeno di progressivo “decentramento” delle funzioni dello Stato, in ossequio al principio di sussidiarietà, che vede il livello regionale e locale come il più idoneo alla realizzazione di azioni efficaci, essendo caratterizzato da competenze più operative e da una maggiore capacità di catalizzare risorse finanziarie su interventi concreti.

Le due politiche di cooperazione, nazionale e regionale, sono quindi due facce di una stessa medaglia.

Lo scenario geopolitico

Nel periodo di programmazione 2000-2006, le politiche di sostegno all'internazionalizzazione del sistema economico-produttivo sono state fortemente centrate nella promozione diretta, con incentivi, dello sviluppo verso i mercati internazionali.

In virtù di tali esperienze, la Puglia oggi assume un ruolo forte e propositivo verso il sistema delle Regioni italiane per iniziative capaci di coinvolgere allo stesso tempo i territori europei del Mediterraneo, i paesi nuovi aderenti, quelli di prossima adesione ed i paesi del bacino del Mediterraneo, partendo dalle comuni radici storiche e culturali e attualizzando le antiche relazioni con quelle esistenti, da riannodare o da rafforzare dove lo sviluppo della cooperazione internazionale dovrà avvenire partendo da una valutazione e una riconsiderazione delle esperienze in corso di attuazione.

L'esperienza compiuta rende consapevoli che difficilmente gli strumenti riescono a introdurre discontinuità nelle storie locali e nei comportamenti degli attori, a meno che tali strumenti non siano in grado di far emergere dal basso una diversa intenzionalità nei confronti del proprio territorio e, contemporaneamente, una forte apertura all'esterno degli attori locali, alla conoscenza e alle competenze non solo locali.

Questo necessita un *ammodernamento delle strategie, di breve, medio e lungo periodo, di approccio ai mercati esteri, accompagnato da una più efficace capacità di valutazione dell'autorità regionale* che deve identificare settori e territori dove le condizioni di competenza e coesione locale consentono di proseguire (e rafforzare) le esperienze di progettazione complessa territoriale, e settori e territori dove l'assenza di quelle condizioni suggeriscono strade meno complesse e più efficaci, consistenti nella produzioni di servizi essenziali e nella graduale costruzione delle competenze e della coesione (capitale sociale) necessari a un successivo passo in futuro.

In particolare, è necessario rafforzare la presenza del sistema Italia in aree geopolitiche strategiche per la crescita e la coesione socio-economica dei nostri territori. Il Mediterraneo è sicuramente una di queste aree, a noi più prossime, su cui vanno intensificati e strutturati gli interventi.

Il Mediterraneo però sconta una serie di ritardi accumulati sin da quando, con la Conferenza di Barcellona nel 1995, l'Unione Europea ha inteso avviare una nuova stagione nei rapporti internazionali con i paesi della sponda Sud. Questo fatto ha evidenziato una crescente marginalizzazione della regione mediterranea dal punto di vista dei flussi commerciali e di investimento e l'aggravarsi del *gap* in termini di crescita e sviluppo economico. A queste

difficoltà si è aggiunta l'attuale instabilità politica internazionale, nonché lo spostamento ad Est dell'asse geopolitica dell'Unione, accompagnato da un'ulteriore diversione dei flussi di commercio da e verso l'UE.

Tuttavia, il Mediterraneo rappresenta sempre l'area geopolitica più importante per la forte crescita demografica, la stabilità sociale, lo sviluppo economico e la crescita del benessere; per lo stesso ruolo internazionale dell'Unione Europea nelle dinamiche commerciali e di pace.

La Regione Puglia intende contribuire a questo processo di dialogo e di crescita condivisa, avvertendo la necessità di partecipare in modo sempre più attivo ai programmi e alle iniziative che riguardano l'area mediterranea (inclusi i Paesi balcanici del bacino Adriatico).

Gli impegni che la Regione intende assumere determineranno anche lo spazio che il sistema regionale sarà in grado di ritagliarsi nell'ambito della costituenda area di libero scambio euromediterranea prevista per il 2010 che vedrebbe il territorio pugliese interessato da una nuova centralità nell'ambito delle rotte commerciali in quanto situata al crocevia degli scambi est-ovest e sud-nord (si pensi al Corridoio VIII, alle Autostrade del Mare del Mediterraneo (cd. "Corridoio Meridiano") e alle direttrici del traffico marittimo che interessano l'Adriatico), configurandosi come area naturale di incontro di merci e persone in collegamento tra il Nord ed il Sud e tra l'Est e l'Ovest d'Europa.

Importanti iniziative di integrazione economica e socio-culturale andranno promosse ed intraprese tra gli attori istituzionali e locali pugliesi e gli attori di territori esteri rilevanti per lo sviluppo economico, sociale e culturale della Puglia.

Gli strumenti progettuali a disposizione del partenariato sono quelli messi a punto grazie alla programmazione delle politiche regionali di sviluppo locale, comprese quelle di "internazionalizzazione territoriale". Si tratta innanzitutto del "Progetto Paese" quale processo di progettazione per lo sviluppo a carattere transnazionale, già in nuce nell'attuale programmazione regionale 2000-2006 (Misura 6.2.b.4).

Tra i "Progetti Paese" che la Regione ha individuato come prioritari per il conseguimento delle sue strategie internazionali nello scenario geo-politico del Mediterraneo, due intendono assumere la caratteristica di progetti speciali (o di cooperazione bilaterale) nell'ambito dei programmi di cooperazione transfrontaliera esterna: uno tra l'Italia e l'Egitto (cooperazione transfrontaliera multilaterale Mediterraneo) e l'altro, tra l'Italia e l'Albania (cooperazione transfrontaliera Adriatica).

Tuttavia, l'azione esterna della Regione nell'area geo-politica Mediterranea deve puntare ad attivare, consolidare, rilanciare e rafforzare il dialogo e la cooperazione socio-economica con altri territori oltre che con quelli egiziani ed albanesi.

Il riferimento è al resto dei territori dei Paesi dei Balcani occidentali (Serbia, Montenegro, Croazia, Macedonia e Bosnia-Erzegovina) per rafforzare la vocazione ad Est, ai territori della Romania, Bulgaria e Turchia per affermare relazioni stabili con Paesi prossimi all'adesione all'UE nonché di rilevante importanza nel bacino del Mar Nero ed infine ai territori costieri della Siria, Libano, Israele, Autorità Palestinese, Libia, Tunisia, Algeria e Marocco per quanto riguarda i rapporti con il resto dei Paesi non-UE del Mediterraneo.

Si ritiene di forte interesse per la Puglia il rilancio della cooperazione transnazionale ed interregionale europea, nell'intento di completare gli sforzi di cooperazione verso i Paesi del Vicinato, nei campi della ricerca e dell'innovazione tecnologica, del turismo, dello sviluppo sostenibile, dello sviluppo urbano, della cultura e, infine, delle interconnessioni nelle reti di trasporto verso gli attori dei territori degli Stati europei lungo l'asse di cooperazione territoriale Adriatico-Baltico. Qui si tratta di indirizzare, prima, e sostenere, poi, gli sforzi di università, centri di ricerca, imprese, autorità portuali e città della Puglia interessate a svolgere il ruolo di nodi tra i sistemi di sviluppo regionale nel Mar Baltico ed i sistemi per lo sviluppo regionale del Mar Mediterraneo e del Mar Nero (cd. "tre bacini").

L'articolazione dell'azione internazionale della Regione Puglia all'interno dei "tre bacini" consentirà di svolgere a pieno l'obiettivo di "nodo di interconnessione" nel Mediterraneo. Così,

andranno rafforzati i collegamenti logistici e le “catene del valore”, materiali, immateriali e fiduciarie tra la piattaforma pugliese (Foggia-Bari-Brindisi-Taranto) e le piattaforme dei “tre bacini”: piattaforma egiziana (Alessandria, Port Said e Damietta); libica (porto di Misurata); turca (Mersin, Istanbul e i porti turchi del Mar Nero); bulgara (Burgas); rumena (Costanza); ucraina (Odessa); adriatico-ionica (Igoumenizza, Durazzo, Bar, Spalato, Rijeka, Koper).

Il processo di integrazione e di interrelazione fortemente voluto dall’Unione Europea con i nuovi strumenti programmatici-finanziari ENPI ed IPA, punta a creare uno spazio dinamico dove i temi della cultura, dell’ambiente, dello sviluppo economico (produzione e scambi di merci e servizi) sia fondato sulla rinnovata contiguità fra le coste e le rotte marittime mediterranee.

Ciò richiederà alle comunità territoriali (NUTS II e NUTS III) il compito di avviare significative esperienze di sviluppo locale, partecipativo e sostenibile, nonché la realizzazione di circuiti virtuosi di partenariato interistituzionale fra enti locali. Tale obiettivi, certamente ambiziosi in una realtà, come quella mediterranea-balcanica, in cui il processo di decentramento è ancora arretrato o addirittura contrastato, potranno tuttavia contare su di una rete di relazioni già instauratasi “dal basso” tra istituzioni locali delle due sponde adriatiche, attraverso una pluralità di iniziative di *partnership* e gemellaggio (si ricordano qui la serie di seminari internazionali promossi dalle Regioni italiane in partenariato con il Ministero degli Affari Esteri, che dal 2003 a partire dal semestre di Presidenza italiana dell’UE, hanno permesso di affrontare con i Paesi rivieraschi una discussione costruttiva sulle opportunità e necessità progettuali nell’ambito dei temi dello sviluppo socio-economico, dell’ambiente, dei trasporti e del dialogo e cultura).

Inoltre, nell’ambito della cooperazione transfrontaliera con i Balcani, in ambito comunitario, non è possibile non tenere in considerazione il diretto coinvolgimento del territorio pugliese al progetto del Corridoio VIII, il cui tracciato si sviluppa lungo una direttrice ovest-est nell’area dell’Europa sud-orientale, ponendo in collegamento i flussi di trasporto del Mar Adriatico e del Mar Ionio con quelli che interessano il Mar Nero. Esso, nella sua complessa articolazione comprende la costruzione, l’ampliamento o il miglioramento di porti e aeroporti, strade e autostrade, ferrovie e terminal per la movimentazione di container, cavi a fibra ottica per le telecomunicazioni, elettrodotti, oleodotti e gasdotti. Le priorità per lo sviluppo del Corridoio VIII costituirà uno degli impegni più rilevanti della cooperazione della Regione Puglia nei Balcani, affianco al rafforzamento dell’asse di comunicazione Bar-Belgrado.

Le strategie d’azione e le iniziative di cooperazione saranno perseguite dalla Regione Puglia attraverso i programmi europei e nazionali in cui risulta essere territorio eleggibile nella prossima programmazione 2007-2013.

I principali programmi di cooperazione territoriale europea di interesse per la Regione Puglia saranno:

- Programmi operativi dell’Obiettivo 3:
 - Programma transfrontaliero con la Grecia;
 - Programma transnazionale Europa Sud-Est
 - Programma transnazionale Mediterraneo;
 - Programma interregionale comunitario;
- Programmi operativi nello spazio di Vicinato:
 - Programma Multilaterale Transadriatico;
 - Programma Multilaterale di Prossimità Mediterranea.

Il ruolo del partenariato nel processo cooperativo internazionale

La necessità improrogabile di sostenere il processo di sviluppo del territorio e di promuovere l’evoluzione della situazione e dei rapporti sociali della popolazione locali, unitamente con la

complessità e la forte correlazione delle problematiche da affrontare e regolare, richiede uno sforzo comune ed integrato a vari livelli territoriali: internazionale, europeo, nazionale, regionale e locale. I modelli proposti dall'Unione Europea per il coinvolgimento attivo delle diverse componenti sociali e istituzionali, permettono di sviluppare dei processi dove il partenariato possa raggiungere le sue finalità almeno su due dimensioni:

- la prima, soggettiva: impone agli attori che operano a livello istituzionale, di lavorare insieme, in modo stabile e pianificato per offrire il contributo più ampio possibile alla costruzione di un'area economica europea dinamica e competitiva;
- la seconda, oggettiva: obbliga a ricercare un'integrazione di strumenti e di risorse.

La Commissione Europea invita a rafforzare il ruolo del partenariato, grazie al quale si avrà sempre di più una maggiore cooperazione tra Stati, regioni e autorità locali (sia a livello della programmazione che di attuazione).

Soprattutto, compete alle Regioni la responsabilità principale in materia di concentrazione delle risorse finanziarie sulle misure necessarie per eliminare le disparità economiche, sociali e territoriali.

Ristabilire la coerenza tra i diversi interventi progettuali (settoriali o strutturali), nonché garantire una migliore articolazione dei vari livelli territoriali coinvolti, comporta **un dialogo rafforzato fra i vari attori operanti sul territorio (locale, regionale, nazionale, comunitario, internazionale)** ed un **partenariato pubblico-privato (PPP)** qualitativamente migliore.

In tale prospettiva, occorre dunque tradurre il vantaggio che può offrire il coinvolgimento attivo del partenariato, in una cultura operativa, consolidando ed implementando ciò che si è fatto nella programmazione 2000-2006.

Lo sforzo più significativo sarà soprattutto quello di garantire il più ampio coinvolgimento possibile dei soggetti istituzionali e dei soggetti di rappresentanza degli interessi locali, attraverso dei luoghi deputati alla definizione delle strategie e della progettazione integrata, coinvolgendo altresì attori importanti in grado di apportare contributi utili al territorio di riferimento, in termini di know-how specialistico, saperi, competenze, risorse relazionali di tipo istituzionale, commerciale, finanziario e imprenditoriale ed allo stesso tempo capaci di operare un'integrazione territoriale.

In particolare, sia in previsione dell'attivazione di forme di **partnership pubblico-private** per una efficace realizzazione degli obiettivi di sviluppo posti dalla programmazione comunitaria, nazionale, regionale e locale, sia in funzione della realizzazione di momenti progettazione concertata, l'azione delle autonomie funzionali, le intese tra enti locali, i tavoli di concertazione permanente, possono rappresentare modelli di concreta attuazione di nuove forme di governance, finalizzata a migliorare l'efficacia delle politiche pubbliche e ad orientare l'azione amministrativa a conseguire i risultati programmati. Il riferimento in questo caso è alla possibilità di stabile ed attuare programmi nei tempi previsti, con la qualità attesa e con l'adeguata soddisfazione dei beneficiari.

L'obiettivo di migliorare, sul piano della qualità e dell'efficacia oltre che su quello dell'intensità, la capacità di cooperare dei vari attori coinvolti nelle azioni di cooperazione internazionale dipenderà, inoltre, dall'impulso e dalla diffusione di caratteristiche positive di tale capacità:

- a. la **DIFFERENZIAZIONE** dell'intervento dei diversi livelli istituzionali all'interno del rapporto cooperativo (in modo che ognuno dei diversi livelli che cooperano sia in grado di esprimere un effettivo valore aggiunto nel processo di programmazione e attuazione di interventi di sviluppo);
- b. la **CONTINUITÀ** dell'azione cooperativa (ovvero la consistenza del rapporto di cooperazione in tutte le fasi del processo fino al conseguimento dell'obiettivo strategico e non solo in quelle nelle quali il rapporto è necessario per conseguire obiettivi intermedi o strumentali);
- c. l'**INNOVAZIONE** che il processo cooperativo per essere efficace deve produrre nell'azione amministrativa e che deve essere sviluppata e governata orientandola ai risultati

piuttosto che ricondotta nell'alveo, spesso angusto, della mera e conservativa applicazione delle norme esistenti.

Il Progetto Paese come metodologia di lavoro partenariale

L'azione regionale nell'area geopolitica mediterranea-balcanica va sempre di più assumendo un'articolazione strutturata verso alcuni Paesi partner. Tale approccio, definito "Progetto Paese" porta a relazionarsi con i partner esteri con maggiore responsabilità e continuità dell'azione pubblica, ripensando ai ruoli che ogni attore dello sviluppo locale assume nel promuovere i "beni pubblici" (beni che non escludibili né rivali, che il mercato non produce spontaneamente) nell'ambito del principio di sussidiarietà della stessa azione pubblica.

Principale obiettivo del "Progetto Paese" è costruire una immagine forte e qualificata capace di proiettare la regione verso l'esterno. Questa tipologia progettuale, consente di concentrare territorialmente e di integrare le varie fonti finanziari attivabili (regionali, nazionali, comunitarie) su un obiettivo circoscritto e rilevante per le strategie di apertura e di partenariato internazionale della Regione.

Il Progetto Paese assume così una connotazione di progettazione territoriale integrata di importanza internazionale, capace di:

- concentrare e integrare le risorse dedicate all'internazionalizzazione verso obiettivi specifici (settori o paesi) al fine di massimizzare l'impatto e verificare l'efficacia dell'azione nel medio periodo;
- integrare le esperienze e i programmi dei diversi rami dell'Amministrazione regionale realizzati all'estero al fine di massimizzare l'impatto e l'immagine verso gli operatori regionali e internazionali (imprese, cultura, turismo, artigianato, cooperazione ecc.);
- rendere effettivamente trasversale e servente la politica di internazionalizzazione regionale rispetto alle politiche settoriali.

Il processo di formulazione del Progetto Paese, sulla base di obiettivi circostanziati e mediante un coordinamento operativo e efficace fra amministrazioni centrali, amministrazione regionale e il sistema delle imprese pugliese in collegamento con la rete diplomatico-consolare, si articola in 5 fasi:

- a) identificazione dei territori e dei settori sui cui attivare la progettazione pilota;
- b) istruzione del dossier Paese che consenta di identificare potenzialità, interlocutori istituzionali, operatori dei territori, ecc.;
- c) realizzazione di missioni istituzionali all'estero, al fine di fornire garanzie di qualità e trasparenza agli interlocutori esteri e garanzie di affidabilità e certezza agli operatori privati regionali;
- d) realizzazione di missioni operative all'estero mirate al coinvolgimento di attori territoriali, operatori economici e culturali interessati;
- e) identificazione e definizione degli interventi progettuali che daranno seguito agli eventuali accordi istituzionali, commerciali, di assistenza tecnica ecc., definiti con le autorità estere.

In fase di predisposizione degli studi di fattibilità per le iniziative che andranno a comporre il Progetto Paese, si renderà necessario riporre l'attenzione sui seguenti elementi:

- il coordinamento funzionale e necessario con le attuali iniziative in corso promosse dalla cooperazione italiana nel paese estero;

- l'identificazione di partenariati locali idonei alla tipologia di progetti che le regioni italiane, promuoveranno nel breve e nel medio-lungo periodo;
- l'identificazione di modalità di montaggio finanziario che permettano l'integrazione di risorse finanziarie di diversa fonte (risorse regionali, nazionali, comunitarie e contribuzioni locali);
- la predisposizione di progettualità integrate e multisettoriali che rispondano a bisogni precisi delle aree specifiche che si andranno ad identificare.

Valutazione delle esperienze effettuate

Lo sviluppo della cooperazione internazionale dovrà avvenire partendo da una valutazione e una riconsiderazione delle esperienze in corso di attuazione.

In termini di *continuità con quanto svolto nella programmazione 2000-2006*

1. è opportuno potenziare le esperienze internazionali maturate dall'Amministrazione regionale e dal partenariato locale che più rispondono agli obiettivi di competitività, di occupazione e di integrazione territoriale, propri della regione;
2. sarà necessario continuare ad investire in azioni che sono state appena accennate, come studi o azioni pilota, ma che mostrano un indubbio valore innovativo dell'intervento pubblico;
3. l'internazionalizzazione deve portare ad un innalzamento della qualità della vita, del lavoro, del fare-impresa, della capacità di attrattività del proprio territorio verso persone e capitali esteri, avvalendosi in modo strumentale di tutte quelle opportunità finanziarie di incentivazione dell'azione pubblica.

In termini di *discontinuità con quanto svolto nella programmazione 2000-2006*

- 1) le priorità identificate devono interessare tutti i programmi della Regione Puglia, in modo da perseguire con ogni politica l'obiettivo generale di maggior apertura verso l'esterno della regione;
- 2) la centralità della azione pubblica deve essere circoscritta alla concertazione, programmazione e promozione, monitoraggio e controllo dei progetti internazionali, lasciando più possibile al partenariato locale l'azione di attuazione;
- 3) è importante coinvolgere il sistema bancario quale partner "forte" nelle azioni di internazionalizzazione, economica e culturale;
- 4) l'unificazione delle risorse comunitarie e nazionali deve essere valorizzata dall'applicazione del principio di addizionalità delle risorse regionali, in tutti i campi dove la spesa regionale è prevista dal dettato costituzionale;
- 5) le relazioni tra Amministrazione regionale e Stato centrale deve essere fissata su basi chiare e funzionali agli obiettivi prefigurati dalla Regione nel rispetto delle priorità nazionali (sistema delle Intese istituzionali), diventando così il luogo efficace di reciproci e cogenti impegni, soprattutto in merito agli interventi "cardine" del PRINT dove è indispensabile il convergere di più volontà.

Gli obiettivi della cooperazione internazionale della Regione Puglia

Obiettivo principale dell'azione internazionale della Regione è quello di implementare, consolidare e sviluppare processi di cooperazione internazionale, in primo luogo, attraverso la dialettica fra apparati amministrativi chiamati a sostenere lo sforzo attuativo richiesto nella fase di realizzazione degli interventi, e mediante continue e permanenti coalizioni – per la progettazione e l'attuazione di

interventi integrati di sviluppo del loro territorio - di enti, soggetti, organismi tecnici ed agenzie territoriali, passando dalla codecisione, coprogettazione e raccordo tecnico/operativo sugli interventi proposti.

Questo approccio, dovrà portare a sistematizzare le iniziative di internazionalizzazione già attivate dalle strutture regionali, all'interno di schema programmatico specifico, quale è il Programma Regionale per l'Internazionalizzazione – PRINT. All'interno di tale schema programmatico andranno discussi e promossi specifici Accordi di Programma Quadro con le Amministrazioni centrali per sostenere i processi di internazionalizzazione attiva e passiva della Regione e consentire un'efficace integrazione di risorse pubbliche. Il PRINT dovrà contribuire, altresì, a sviluppare una cultura della valutazione preventiva dell'azione regionale in materia, al fine di promuovere una coerenza complessiva fra le azioni regionali in tema di internazionalizzazione e di assicurare una maggiore integrazione territoriale, sia verso il territorio comunitario, sia verso i confini esterni dell'UE puntando a meglio caratterizzare gli obiettivi di competitività e di inclusione sociale con cui si intende interpretare ed attuare il riequilibrio economico e sociale delle varie aree territoriali dell'UE, e formulare, al contempo, ipotesi sugli strumenti e metodi con cui conseguire i seguenti obiettivi generali:

- ammodernamento delle strategie di breve, medio e lungo periodo, di approccio ai mercati esteri, con una più efficace capacità di valutazione dell'autorità regionale che deve identificare settori e territori dove le condizioni di competenza e coesione locale consentono di proseguire (e rafforzare) le esperienze di progettazione complessa territoriale e settori e territori dove l'assenza di quelle condizioni suggeriscono strade meno complesse e più efficaci, consistenti nella produzione di servizi essenziali e nella graduale costruzione delle competenze e della coesione (capitale sociale) necessari a un successivo passo in futuro;
- supporto, in termini qualitativi, alle iniziative internazionali intraprese tanto dal sistema dell'istruzione scolastica ed universitaria, quanto dal sistema della formazione professionale;
- promozione di sistemi di relazione internazionale stabili tra le imprese e tra queste e i vari Enti preposti, all'ambiente, alla ricerca, ai servizi collettivi;
- valorizzazione, nell'ambito del partenariato internazionale, del sistema territoriale per lo sviluppo locale;
- rafforzamento della capacità amministrativa della Regione sui temi dell'internazionalizzazione attraverso la promozione di reti e di scambi di esperienze tra gli enti regionali e locali.

I temi prioritari su cui si svilupperà l'azione internazionale, transfrontaliera, transnazionale, interregionale e di vicinato della Regione sono:

- a) consolidamento delle reti di relazioni internazionali e cooperative dei soggetti istituzionali – reti di territori - e produttivi – reti di imprese -, affinché il valore del partenariato possa esplicare tutti i suoi effetti;
- b) creazione e sviluppo di reti scientifiche e tecnologiche che valorizzano le capacità di R&S e innovazione regionali, per uno sviluppo economico equilibrato delle aree cooperanti;
- c) valorizzazione della ricerca applicata, nell'ambito di consorzi internazionali, a fini di penetrazione delle PMI pugliesi sui mercati esteri;
- d) promozione dell'imprenditorialità, dell'integrazione transnazionale delle filiere economiche e lo sviluppo di strumenti finanziari innovativi, anche attraverso la valorizzazione dell'impiego delle risorse per sostenere processi di sviluppo locale;
- e) potenziamento infrastrutturale immateriale attraverso l'individuazione di aree d'insediamento produttivo, semplificazione delle procedure amministrative e incentivazione fiscale, nonché nuove strategie d'informazione e comunicazione che rendano fruibili le modalità d'attrazione d'investimenti;

- f) modernizzazione e sviluppo delle infrastrutture per l'accesso alle reti di collegamento est-ovest e nord-sud;
- g) potenziamento infrastrutturale materiale e sviluppo ed armonizzazione dei servizi di trasporto, informazione e comunicazione a supporto della logistica, di merci e di persone;
- h) condivisione della gestione di risorse naturali, efficienza energetica e attività di prevenzione dei rischi (naturali e tecnologici), ammodernamento delle infrastrutture ambientali;
- i) protezione, conservazione, promozione e gestione delle risorse culturali, materiali ed immateriali e sviluppo congiunto di infrastrutture di servizio, fisiche e tecnologiche, per il settore della cultura, soprattutto nell'ambito del tema dello sviluppo urbano sostenibile;
- j) potenziamento delle infrastrutture culturali e artistiche e organizzazione di eventi e spettacoli, fiere, festival, meeting internazionali, borsa delle culture e delle arti mediterranee, reti culturali in area mediterranea;
- k) creazione di un sistema integrato e reticolare per la promozione e la diffusione della cultura e dello spettacolo che connetta istituzioni pubbliche e private;
- l) promozione del turismo sostenibile, mediante lo sviluppo e la realizzazione di progetti relativi allo sviluppo di infrastrutture turistiche eco-sostenibili;
- m) crescita del grado di internazionalizzazione del sistema universitario, mediante attrazione di studenti e giovani ricercatori;
- n) sviluppo di servizi alla persona nel settore socio-sanitario;
- o) sviluppo dei servizi, delle risorse umane e piattaforme ICT per il sistema economico e socio-culturale, attraverso la politica del multilinguismo, lo sviluppo del dialogo interculturale e l'uso di tecnologie open source.

In particolare, nel promuovere l'azione internazionale, sarà necessario evitare una competizione fra territori di tipo improprio, basata su incentivi ed eccezioni sulla qualità degli impatti; si dovranno favorire la localizzazione di iniziative a profilo pubblico o privato caratterizzate da maggiori potenzialità sia in termini di radicamento sul territorio (in quanto fondate su specifici vantaggi comparati locali legati al territorio: posizione geografica, saperi locali e culture sedimentate), che in termini di funzioni da localizzare.

Verso i territori che insistono nell'area geo-politica di riferimento per l'azione di "internazionalizzazione territoriale" della Regione Puglia, vanno sviluppati progetti diretti a creare condizioni di favore per il sistema economico pugliese che intende raggiungere vantaggi comparati importanti nella competizione globale, nel rispetto dei principi fondanti del partenariato (reciprocità degli impegni e conseguimento degli interessi economici, rispetto dei diritti umani, sindacali, ambientali, lotta alla povertà e alla discriminazione razziale e di genere).

Le strutture regionali coinvolte nell'azione internazionale della Regione Puglia

La Regione ha individuato come partner privilegiati per la sua azione internazionale: lo Sportello informativo per la Cooperazione della Regione Puglia con l'Albania, sito a Tirana (Albania); lo Sportello regionale per l'internazionalizzazione delle imprese (SPRINT), quale luogo di informazione, orientamento e accompagnamento delle imprese sui mercati mondiali; l'Istituto Agronomico Mediterraneo di Bari e l'Acquedotto Pugliese, rispettivamente per la cooperazione nel Mediterraneo e Balcani sui temi dell'integrazione delle filiere agroalimentari e dello sviluppo di modelli per la gestione sostenibile della risorsa idrica. Relazioni privilegiate verranno avviate con il sistema universitario pugliese e portuale, per quanto riguarda le azioni che verranno promosse nell'ambito della cultura e della ricerca, dello sviluppo del trasporto intermodale e dei servizi alla logistica.

Per migliorare il coordinamento tra queste strutture e ottimizzare i risultati delle politiche per l'internazionalizzazione e per assicurare una piena coerenza con i principi e le regole della nuova programmazione comunitaria è indispensabile assicurare un forte coordinamento interno. A tal fine verrà costituita una **Cabina di Regia** tra i principali rami dell'Amministrazione regionale coinvolte dall'azione internazionale della Regione, con compiti di indirizzo strategico e di monitoraggio delle attività.

Determinante, infine, nelle relazioni internazionali della Regione sarà la sinergia con la rete degli Sportelli unici all'estero (Legge di riforma n.56 del 31 marzo 2005) e la rete diplomatico-consolare.

5. Integrazione finanziaria e programmatica

5.1 Integrazioni e sinergie

Una strategia di sviluppo che prefigura una Puglia più aperta, competitiva ed inclusiva non può che essere incentrata sulla capacità di ricorrere a politiche innovative in grado di incidere contemporaneamente sulle varie dimensioni della vita economica e sociale, sui problemi dello sviluppo delle attività produttive ed economiche, così come sulla crescita del mercato del lavoro, sulla difesa delle minoranze e dei ceti più deboli, sulla tutela e valorizzazione del territorio e delle risorse ambientali. La nuova programmazione comunitaria e, non meno importante, la programmazione delle risorse FAS, attraverso le intese istituzionali e gli accordi di programma, dovrà costruire un nuovo processo d'integrazione, non più soltanto a livello di piani territoriali o di progetti integrati, ma a livelli superiori di decisione che investono direttamente sia i decisori politici ai vari livelli, sia l'intera comunità dei cittadini pugliesi chiamata a partecipare più direttamente e consapevolmente ad un processo di sviluppo che intraprende in misura più determinata e definitiva la strada della sostenibilità per le generazioni attuali e future.

Sono numerosi i casi di integrazione necessaria: oltre ai settori in concorrenza, l'ambiente, la cultura, il commercio, i servizi alle imprese. In una visione integrata diviene decisivo, oltre che la presenza di un sistema pubblico in grado di incidere significativamente sulle condizioni di base per sostenere uno sviluppo più equilibrato ed armonico, il ruolo del settore privato come fornitore di servizi. Le professioni sono chiamate a lavorare integrandosi: non più limitandosi a servire la semplice domanda individuale, ma collaborando con le associazioni imprenditoriali, i sindacati, il sistema finanziario e, soprattutto, l'autorità pubblica regionale. Ricerca, innovazione, marketing, formazione, infrastrutture, sostenibilità ambientale, credito e finanza innovativa, sostenibilità sociale: tutte le condizioni debbono integrarsi ai fini di ricostruire una società pugliese più aperta, competitiva ed inclusiva. Dove forme di localismo o di debolezza di visione politica possono contribuire ad incrinare il valore dell'integrazione, occorrerà immaginare il ricorso a poteri sostitutivi in grado di sostenere il ricorso a politiche integrate ed efficaci.

In generale si può sostenere che una politica regionale integrata non è che l'espressione di un approccio socialmente condiviso allo sviluppo economico. Poiché il concetto d'integrazione non è tuttavia sufficientemente rigoroso finché non è applicato, per cominciare a tradurlo in pratica è possibile partire dall'esperienza dell'attuale ciclo di programmazione, ponendo l'attenzione su alcuni settori – come quello manifatturiero, agricolo e turistico - dove con maggiore forza si pone il tema della competitività e dove l'obiettivo dell'integrazione è stato richiamato con alcuni risultati di dubbia efficacia, per poi estenderlo alle relazioni sempre più strette che occorre perseguire tra politiche di sviluppo e di contesto da un lato (ricerca e innovazione, infrastrutture e trasporti, società dell'informazione etc.) e politiche sociali e del lavoro dall'altro.

Non bisogna tuttavia dimenticare che la Puglia – come molte altre regioni italiane - è in massima parte non organizzata intorno a grandi nodi metropolitani di scala europea o nazionale. In queste condizioni, le aree più avanzate del Paese hanno storicamente sviluppato la propria capacità competitiva attraverso un modello economico territoriale fondato più sulle economie di integrazione, sinergia e complementarietà che sui vantaggi tipici dell'agglomerazione. Il concetto di integrazione assume quindi anche un ulteriore significato, legato all'obiettivo di una piena valorizzazione del patrimonio relazionale esistente nella regione, in grado di favorire una progressiva saldatura del complesso sistema di reti che innervano ai vari livelli il tessuto sociale ed economico regionale.

La diffusa convinzione circa l'importanza che la capacità di “fare rete” nei territori assume nell'affrontare i cambiamenti proposti dal nuovo scenario competitivo, richiede l'impostazione di

politiche innovative in grado di rafforzare l'apertura dei sistemi territoriali alla "relazionalità". Politiche che in modo organico e non frammentato si pongano l'obiettivo di sostenere la costruzione di un solido capitale sociale al servizio di una regione più competitiva e solidale.

In questa prospettiva particolare rilievo deve essere assegnato al raccordo con le politiche sociali e del lavoro oltre che con le politiche di programmazione del territorio. Gli obiettivi di qualificazione dei servizi socio-assistenziali in favore delle fasce deboli della popolazione, nonché di ampliamento del mercato del lavoro e di tutela degli individui in cerca di occupazione implicano la necessità di integrare le diverse tipologie di interventi considerate spesso fino a ieri in modo isolato, accompagnandole in modo che non siano solo compatibili tra loro, ma complementari le une alle altre circa gli effetti congiunti sugli obiettivi di crescita del livello di attività economica, di inclusione sociale e di buona occupazione.

L'evoluzione dei fattori di competitività a seguito della spinta alla integrazione ed internazionalizzazione dei mercati accresce l'importanza ed il ruolo dei territori (nei quali tali fattori risultano localizzati) nel sostegno ai processi di riconversione e di sviluppo: così è per il sistema scienza-innovazione, così è per la presenza di servizi alle imprese, così è per il sistema istituzionale, per la rete infrastrutturale, per il capitale umano, per le competenze tecniche ed innovative diffuse etc. Le politiche del lavoro incidono su tutti questi fattori che diventano sempre più cruciali per lo sviluppo dei territori: questo significa che non è possibile concepire efficaci politiche di sviluppo senza interventi altrettanto decisivi sul fronte del sostegno alla domanda ed offerta di lavoro. Così come solo di recente si è acquisita la consapevolezza che le politiche per l'inclusione sociale e per la salute della popolazione pugliese costituiscono fattori fondamentali per attrarre investimenti, creare un contesto favorevole per il capitale umano e favorire lo sviluppo.

5.2 Coerenza programmatica

Nell'ambito dei fondi comunitari una particolare attenzione verrà prestata – anche a causa delle nuove caratteristiche monofondo dei Programmi Operativi – alla integrazione dell'azione dei fondi del FESR e del FSE. In primo luogo occorre rafforzare, più di quanto accaduto nel POR 2000-2006, l'utilizzo del FSE a sostegno dell'innovazione delle competenze e delle professioni presenti nei settori di maggiore intervento del FESR, con specifico riferimento all'ambiente, alla ricerca e ai settori produttivi. In secondo luogo occorre ulteriormente rafforzare il ricorso ad interventi di FSE nell'ambito dei pacchetti integrati di agevolazione alle imprese, mettendo a disposizione delle imprese che investono in obiettivi strategici non solo incentivi finanziari, ma anche opportunità di innovazione e valorizzazione dal capitale umano.

Un ulteriore terreno di integrazione tra i due fondi riguarda le iniziative a sostegno della *capacity building* da parte delle amministrazioni pubbliche, con l'obiettivo di rafforzare la capacità di intervento delle amministrazioni locali in alcuni settori strategici per le politiche territoriali e regionali di sviluppo, come quelle orientate allo sviluppo ed alla mobilità urbana, alla gestione delle risorse naturali ed ambientali, alla valorizzazione delle risorse turistico-culturali.

L'utilizzo delle risorse nazionali a valere sul fondo FAS avverrà in una prospettiva di crescente integrazione con gli interventi finanziati attraverso i Fondi comunitari e vedrà in particolare rafforzata la funzione di sostegno allo sviluppo delle politiche di contesto e di qualificazione della rete infrastrutturale regionale.

Le scelte relative alla programmazione delle risorse nazionali a valere sul FAS saranno orientate ai criteri di seguito sintetizzati.

Nel campo dei beni culturali verrà privilegiato l'obiettivo di consolidare la politica di valorizzazione e fruizione del sistema regionale dei beni culturali con particolare riferimento agli itinerari turistico-culturali individuati all'interno dei sistemi turistici locali nonché in riferimento alle opportunità di location del territorio per le produzioni audiovisive e cinematografiche.

Nei trasporti verrà data priorità alla necessità di promuovere l'attuazione di interventi strategici per lo sviluppo della regione rispetto alle direttrici nazionali ed internazionali (come quelli relativi, ad esempio, alle opere già comprese nel primo programma delle infrastrutture strategiche di cui alla delibera CIPE n. 121/2001). Unitamente alla selezione di interventi strategici potrà essere eventualmente finanziato un numero limitato di interventi di completamento finalizzati a rendere pienamente utilizzabili alcune arterie di comunicazione sulle quali si è già intervenuto con risorse ordinarie.

In riferimento al ciclo integrato delle acque gli interventi riguarderanno tre tipologie prevalenti: l'adeguamento dei sistemi fognari, l'estensione del servizio integrato ad alcuni agglomerati che risultano ad oggi esclusi con molteplici e significativi problemi urbanistici e sanitari, ed il potenziamento del sistema di approvvigionamento idrico.

Sul versante degli interventi nelle aree contaminate, l'obiettivo fondamentale è quello di accelerare gli interventi di bonifica dei siti contaminati caratterizzati in primo luogo dalla presenza di rifiuti pericolosi (pcb, idrocarburi, materiali radioattivi).

Nella difesa del suolo gli interventi saranno finalizzati a rafforzare la messa in sicurezza di aree ad elevato rischio idraulico individuate dal PAI, con particolare attenzione agli interventi relativi alla mitigazione del rischio idraulico nelle aree soggette ad alluvionamento a scala di Bacino, nonché alla protezione delle coste alte ai fini della salvaguardia della vita umana.

In relazione alla ricerca e innovazione, gli interventi riguarderanno il consolidamento delle strategie già avviate fino ad oggi ed il varo di iniziative e progetti in grado di incidere significativamente sul raccordo domanda-offerta e sulla qualificazione della rete pubblica a sostegno della ricerca e dell'innovazione, con riferimento quindi alla creazione di cluster di organismi ed imprese impegnati nella realizzazione di progetti innovativi, alla costituzione/consolidamento di una rete di laboratori pubblici di ricerca per lo sviluppo di settori strategici ad alta tecnologia e innovazione tecnologica, nonché ad iniziative finalizzate a favorire l'integrazione tra la rete dei laboratori e le imprese presenti sul territorio regionale dall'altro.

Per quanto concerne la diffusione della Società dell'Informazione, si punterà al completamento e al potenziamento della rete infrastrutturale, da un alto, e al sostegno alla diffusione di servizi ed applicazioni innovative ad elevato valore aggiunto dall'altro.

In tema di sviluppo locale, verranno privilegiati gli interventi di completamento del sistema infrastrutturale di agglomerati industriali delle aree di sviluppo industriale, in funzione del livello di infrastrutturazione e delle imprese insediate o di imminente insediamento, nonché interventi di sostegno alla innovazione ed integrazione delle filiere produttive regionali.

Sul versante dello sviluppo urbano verrà privilegiato il rafforzamento delle politiche di riqualificazione in riferimento allo sviluppo di funzioni innovative ed ai progetti finalizzati alla rivitalizzazione socio-economica, nonché al tema della mobilità sostenibile ed alle politiche di conciliazione.

Le integrazioni con gli interventi connessi al settore della pesca riguarderanno in modo specifico le implicazioni e le ricadute in termini di sviluppo/consolidamento di alcune forme di turismo connesse alla valorizzazione della risorsa marina.

La significatività dell'intero sistema agroalimentare pugliese - in termini di risultati economici, di bacino occupazionale, di utilizzo del territorio, di collegamento alle numerose peculiarità socio-culturali delle aree rurali - ne fanno un settore degno della massima attenzione nella individuazione di linee strategiche di sviluppo, soprattutto se armonico ed effettivamente sostenibile, della Regione Puglia.

Ciò è di ancor maggior importanza alla luce degli scenari complessi, e conseguenti prospettive evolutive, propri del settore, nonché delle caratteristiche specifiche della realtà dell'agricoltura e dei settori correlati in Puglia.

Relativamente agli **scenari** è da evidenziare prima di tutto quanto si va prefigurando a livello internazionale e non, con particolare riferimento alle trattative commerciali tra i vari Paesi in ambito WTO, alle politiche comunitarie - con la recente riforma Fischler e con l'allargamento dell'UE a 25 Paesi - all'apertura a breve dell'Area di libero scambio tra i Paesi del Mediterraneo, alle politiche nazionali e infine quelle regionali.

In ambito internazionale, le trattative condotte fanno immaginare che le agricolture nazionali, la cui sopravvivenza economica è legata all'esistenza di un sostegno diretto alle produzioni, pagheranno il prezzo maggiore in termini di permanenza sul mercato. Sulla scorta di questa certezza l'Unione ha adottato una strategia (riforma Fischler) più orientata all'innovazione e alla qualità delle produzioni stesse al fine di orientare tutte le componenti economiche verso il traguardo del libero mercato con la possibilità di sostenersi autonomamente.

In particolare il cuore dell'attuale Politica Agricola Comune riformata è costituito dal disaccoppiamento degli aiuti dalla produzione con l'introduzione del premio unico per agricoltore, dalle modalità di applicazione dello strumento della modulazione degli aiuti diretti attraverso cui si determinerà lo spostamento di risorse dal primo al secondo pilastro, dall'applicazione dell'ecocondizionalità, e dall'introduzione del sistema di consulenza aziendale.

L'allargamento all'UE a 25 Paesi ha comportato l'ingresso nell'area comunitaria di nuovi Paesi con grosse potenzialità produttive, ma anche con maggiori gradi di marginalizzazione e difficoltà strutturali rispetto ai Paesi già componenti. Questo in generale produrrà un abbassamento della soglia di intervento comunitario, rendendo, in prospettiva, inferiori i flussi di finanziamenti a sostegno della ripresa strutturale del settore, anche in Puglia.

L'apertura dell'area di libero scambio tra i Paesi del Mediterraneo determinerà per il comparto agroalimentare pugliese il confronto con nuovi competitor, che hanno maggiori vantaggi competitivi e che di conseguenza imporranno al mondo agricolo comunitario e, in particolare, pugliese scelte indirizzate alla qualità o alla diversificazione colturale.

Le politiche per l'agricoltura, l'agroindustria e, in tempi relativamente recenti, per le aree rurali sono in Puglia, come in tutta Italia, prevalentemente – se non unicamente – di ispirazione comunitaria, cui si associa una eguale prevalenza di risorse finanziarie di origine UE. Di fatto esse si sono concretizzate nella prevalente realizzazione di interventi puntiformi, dal limitato collegamento funzionale tra di loro e dall'impatto modesto sul sistema, le cui problematiche, infatti, appaiono permanere inalterate nel corso dei differenti cicli di programmazione.

Con riferimento alle **caratteristiche** si sottolinea come l'agricoltura pugliese sia caratterizzata da una forte varietà di situazioni produttive, direttamente collegate a specifiche differenziazioni territoriali e con importanti leadership in alcuni segmenti produttivi, che rendono potenzialmente la regione adatta ad ampliare il paniere delle sue produzioni al di là delle colture tradizionali, verso prodotti sicuramente interessanti rispetto a nuove esigenze di mercato e a innovativi scenari produttivi. Ciò comporta la presenza di importanti aree di specializzazione agricola.

La Puglia, inoltre, è caratterizzata dalla presenza di aree rurali di alto pregio ambientale, con tradizioni radicate e ad elevato contenuto culturale.

A fronte di queste potenzialità, l'agricoltura pugliese soffre di una perdita di competitività delle aziende stesse che, le rende sempre più deboli e incapaci di inserirsi da protagoniste nello scenario produttivo internazionale, acutizzando uno storico problema che è quello della loro difficoltà di accesso ai mercati, anche a causa della forte frammentazione della struttura commerciale e della bassa capacità di risposta alle innovazioni organizzative del settore. Si registra, inoltre, una inadeguata patrimonializzazione e diffusa presenza di imprese con squilibri finanziari e uno scarso utilizzo di figure organizzative e manageriali. Un ulteriore aspetto dell'agricoltura pugliese che ne limita in parte le potenzialità è sicuramente l'elevata senilizzazione degli imprenditori agricoli, vi è una situazione di scarso ricambio generazionale.

Il sistema agroalimentare, nel suo complesso, soffre di una scarsa integrazione tra le diverse fasi produttive nonché modesta presenza delle fase extragricole a più elevato valore aggiunto (servizi, export, marketing, ricerca);

Per quanto attiene la trasformazione, è da evidenziare che l'industria alimentare pugliese ha fatto registrare negli ultimi anni una tendenza all'incremento, sia pure lieve. Tuttavia, essa si occupa prevalentemente della prima trasformazione dei prodotti, con scarso impiego di tecnologie avanzate e con il conseguimento di produzioni a basso valore aggiunto e con limitato o nullo contenuto di servizi. Nel complesso l'industria agroalimentare pugliese, pur potendo contare su una notevole disponibilità e diversificazione di materie prime, attualmente soffre di problematiche di carattere strutturale e di una bassa attenzione alle esigenze del mercato soprattutto in termini di qualificazione dei prodotti.

Quanto su evidenziato conduce alla esigenza di individuare un **approccio strategico** dedicato e definito, basato su alcuni prioritari principi a forte connotazione innovativa e di estrema aderenza alle reali e sostenibili prospettive di sviluppo del territorio rurale regionale. Ciò anche in considerazione della necessità di utilizzare al meglio i fondi comunitari per il periodo 2007-2013, che si prospetta costituire una delle ultime occasioni di finanziamento di un certo livello di consistenza.

Di grande rilievo tra i principi vi è sicuramente quello della concentrazione degli interventi a sostegno pubblico, da realizzarsi in primo luogo attraverso una concentrazione tematica attraverso la quale individuare un argomento di azione (ad es. fruizione diffusa del territorio rurale) sul quale far convergere differenti tipologie di strumenti di indirizzo e di sostegno al sistema produttivo.

A rafforzare tale azione è necessario operare una concentrazione fisica del sostegno, soprattutto per gli aiuti alle imprese, con la quale consentire la progettualità di entità dimensionalmente importanti (discendente soprattutto dalla creazione di associazioni tra pluralità di soggetti), funzionale alla realizzazione di masse critiche fondamentali per le relazioni con i mercati.

Dalla concentrazione tematica e da quella fisica dovrebbe conseguire una concentrazione territoriale, quale punto reale di incontro di temi e soggetti e non derivante da una forzata e comunque complessa individuazione di aree elettive di intervento.

Un altro principio di azione dovrebbe essere quello della diversificazione delle produzioni agricole. Questa si rende necessaria a causa della notevole rigidità strutturale del sistema produttivo agricolo regionale dovuta principalmente all'ampia diffusione delle colture arboree per molte delle quali gli scenari futuri appaiono complessi per la presenza di forti competitori esteri.

Appare inoltre improbabile puntare ad una qualità diffusa soprattutto per l'impossibilità di una qualificazione (e, soprattutto, successiva commercializzazione) massiva delle produzioni agricole regionali, dalla estremamente improbabile piena allocazione sui mercati.

E' pertanto ipotizzabile il sostegno alla diffusione di coltivazioni, sempre attraverso il principio della concentrazione, che consenta una reale diversificazione colturale sia a livello di areale che di singola impresa, con particolare attenzione verso le no food e le colture energetiche con limitato apporto di mezzi tecnici e di acqua. Il tutto con l'attivazione di interventi di filiera e la coniugazione con canali di finanziamento esterni, soprattutto per la realizzazione di interventi di natura infrastrutturale e di investimenti nelle attività di trasformazione delle produzioni.

Gli impatti generabili da questo tipo di approccio sono principalmente ascrivibili alla limitazione del rischio di impresa – e conseguentemente dell'intero sistema – in caso di problematiche congiunturali, ad un più razionale ed equilibrato utilizzo delle risorse – terra in primo luogo –, all'acquisizione di spazi di mercato in comparti a bassa competizione, al contributo al miglioramento del saldo energetico del Paese.

Di grande rilievo è inoltre la creazione di un sistema di servizi all'impresa.

A tal proposito sarebbe da colmare una carenza storica, sia in termini quantitativi che – forse soprattutto – qualitativi, di servizi reali alle imprese in particolare modo alla gestione e alla pianificazione delle attività.

Si tratterebbe, in altri termini, di spostare l'asse di intervento dalla tipica assistenza di natura tecnica al supporto alle scelte imprenditoriali, attraverso la fornitura di competenze e conoscenze utili a orientare le attività. In tale contesto un ruolo importante dovrebbe essere svolto dai Servizi di Sviluppo Agricolo della Regione, quali soggetti deputati al coordinamento di figure professionali accreditate che operino sul territorio e possano anche permettere il feed back sulle esigenze degli agricoltori.

Particolare attenzione va posta, in questo contesto, all'innovazione tecnologica e alla ricerca applicata quali strumenti finalizzati alla creazione di nuove conoscenze a beneficio degli imprenditori e del complessivo sistema agricolo. In sostanza devono porsi le condizioni per accompagnare lo sviluppo del sistema orientato all'innovazione di processo e di prodotto, contenente una forte caratterizzazione di integrazione. E' necessario definire stretti rapporti tra i soggetti deputati alla promozione e al sostegno della ricerca scientifica e i soggetti del mondo scientifico regionale. Le filiere di innovazione dovranno trovare i necessari collegamenti con l'ARTI regionale, i Servizi di Sviluppo Agricolo Regionale, i soggetti scientifici (Università, CNR, ecc...) e gli agricoltori associati al fine di migliorare i processi di disseminazione dei risultati per un'efficace adozione da parte delle imprese pugliesi.

Tutto ciò dovrebbe agevolare le relazioni con i mercati, in opportuno collegamento con gli altri principi, in coazione con un'altra azione di sistema relativa alla creazione di piattaforme logistiche, quali snodo fondamentale per una corretta e valida allocazione commerciale delle produzioni.

Ulteriore principio chiave è il miglioramento dell'attrattività delle aree rurali, sia per le persone che per gli investimenti, attraverso la realizzazione sia di interventi di natura infrastrutturale che di servizio alla popolazione.

Una maggiore vivibilità dei territori rurali può rappresentare una condizione di base sia per limitare i fenomeni di esodo e di senilizzazione che li interessano, sia per dare stimolo indiretto ad un effettivo ricambio generazionale in agricoltura. Inoltre, si potrebbe agevolare la esplicitazione del ruolo multifunzionale dell'imprenditoria agricola e consentire una fruibilità esterna delle aree rurali, evitandone una connotazione e una percezione "museale" per conferirli un carattere di "vissuto".

E' di grande rilievo rammentare che le specificità settoriali non determinano la individuazione di una dimensione strategica, e di azione, distinta ed isolata da un più complessivo disegno di sviluppo della Regione Puglia. Al contrario, appare necessario ed ineludibile garantire e rafforzare il collegamento e la sinergia di intervento tra i diversi settori produttivi e le differenti realtà socio-economiche regionali.

A tale scopo, anche alla luce della diffusività delle attività agricole e delle aree rurali in Puglia, appare fondamentale la realizzazione di strategie d'azione fortemente integrate con particolare attenzione alla dimensione territoriale.

In tale senso si rende necessario che le politiche infrastrutturali, turistiche, di tutela del paesaggio, dell'innovazione tecnologica e commerciali tengano in debito conto le esigenze delle zone rurali (in particolar modo di quelle marginali), cui si chiede anche il mantenimento del paesaggio e, più in generale, la tutela del territorio, attraverso una azione congiunta di crescita coesa e di risposta alle specifiche potenzialità di sviluppo delle singole aree.

Le integrazioni ed il raccordo tra gli interventi promossi nell'ambito dei fondi strutturali del FESR e del FSE e quelli a valere del FEASR riguarderanno in particolare i seguenti ambiti di attività:

- in relazione all'obiettivo del miglioramento della competitività del sistema, il rafforzamento delle reti di trasporto, di logistica e di quelle avanzate legate all'ICT (incluso il sostegno alla accessibilità degli stessi), nonché il miglioramento del capitale umano ed il contributo alla promozione dell'internazionalizzazione e della cooperazione transregionale e transnazionale
- per quanto concerne l'obiettivo del miglioramento della qualità della vita e della diversificazione delle attività nelle aree rurali, la qualificazione ed il consolidamento del livello di dotazione dei servizi collettivi per la popolazione (inclusi quelli legati alla

diffusione della Società dell'Informazione), lo sviluppo di adeguate politiche per il lavoro e l'occupazione, la valorizzazione delle risorse storico-culturali nella prospettiva di consolidamento di un'offerta turistica integrata, il sostegno alla creazione e sviluppo di nuove imprese e microimprenditoria

- in relazione all'obiettivo della gestione del territorio e dell'ambiente, la valorizzazione delle risorse naturali in un'ottica generale di rispetto dell'ambiente e di prevenzione dei rischi, interventi di scala più ampia in alcuni settori specifici (come quelli ad esempio che riguardano le grandi infrastrutture irrigue, gli impianti di riciclo delle risorse idriche, le opere di difesa del suolo, gli impianti industriali di produzione di energia rinnovabile), nonché l'implementazione delle normative comunitarie del settore ambientale (es. Direttiva Nitrati, Direttiva 2000/60/CE, Direttive Rete Natura 2000, nuova Direttiva Europea sul suolo in corso di approvazione, nuove direttive in materia di igiene e benessere degli animali)
- con riferimento al sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari, il perseguimento degli obiettivi di inclusione sociale e di salute nell'ambito della programmazione comunitaria dovrà avvenire privilegiando i criteri di aggiuntività e di concentrazione degli investimenti per modificare il contesto di riferimento, in cui si formano le opportunità di accesso ai servizi, le opportunità di inclusione e le condizioni di vita degli individui e delle famiglie. In tal senso appare rilevante la piena complementarietà tra la nuova programmazione strategica 2007-2013 e gli obiettivi di costruzione del sistema di offerta regionale dei servizi di cura fissati nei Piani Sociali di Zona e nei Piani delle Attività Territoriali delle ASL, a valere su risorse nazionali (FNPS e FSN) e regionali (FGSA e FSR), oltre che locali e dei soggetti privati.

6. Le condizioni di attuazione

6.1 Orientamenti comunitari

In attesa dell'approvazione definitiva dei nuovi Regolamenti, gli orientamenti comunitari già resi noti delineano un quadro sufficientemente chiaro delle condizioni di attuazione più significative che guideranno la programmazione 2007-2013.

Sistema di gestione e di controllo

Il progetto di regolamento recante disposizioni generali per il FESR, il FSE e il Fondo di coesione migliora la coerenza e la trasparenza della struttura generale dei sistemi di gestione e di controllo dei Fondi:

- la coerenza, poiché esso definisce chiaramente le condizioni minime applicabili ai sistemi di controllo e di *audit* a tutti i livelli del processo, nonché le mansioni e gli obblighi rispettivi delle varie parti in causa;
- la trasparenza, poiché occorre che le varie parti interessate dai controlli siano consapevoli dei risultati dei controlli di ciascuna parte, al fine di migliorare l'efficienza, l'efficacia e l'equilibrio generale del sistema.

Il progetto di Regolamento definisce una base comune costituita da una serie minima di condizioni che ciascun sistema di gestione e di controllo interno coinvolto nella gestione dei Fondi sarà tenuto a rispettare, nonché le responsabilità degli Stati membri e della Commissione per garantire il rispetto del principio di una sana gestione finanziaria. A tal fine, gli Stati membri garantiranno la validità dei sistemi di gestione e di controllo:

- all'inizio del periodo, tramite un parere sul sistema espresso da un organismo di *audit* indipendente;
- ogni anno, tramite il parere dell'autorità di *audit* suffragato da una relazione di controllo annuale;
- al termine del periodo, tramite la garanzia sulla dichiarazione finale delle spese.

Una volta che la Commissione disporrà di una garanzia circa l'esistenza e il corretto funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo nazionali – garanzia fondata su verifiche proprie e verifiche nazionali – essa sarà in grado di garantire la legalità e la regolarità delle spese dichiarate in base ai risultati dei controlli nazionali e potrà in tal modo limitare a circostanze eccezionali le proprie verifiche in loco.

Sulla base dello stesso principio, il quadro normativo propone che il grado di intervento della Comunità nella gestione, nella valutazione e nel controllo dipenda - fra l'altro - dall'entità del suo contributo. Il progetto di Regolamento generale autorizza gli Stati membri ad applicare le proprie norme e le proprie strutture di gestione e di controllo quando il contributo nazionale prevale in misura significativa su quello comunitario. Questa opzione si applica esclusivamente quando la Commissione abbia ricevuto garanzie circa l'affidabilità dei sistemi di gestione e di controllo nazionali.

Il principio di addizionalità – in base al quale le risorse UE dovrebbero integrare piuttosto che sostituire quelle nazionali – è destinato a rimanere un principio chiave della politica di coesione. Tuttavia, in linea col principio di proporzionalità, la Commissione verificherà la sua applicazione solo nell'ambito dell'obiettivo "Convergenza". Spetterà agli Stati membri garantire l'applicazione

del principio di addizionalità nell'ambito dei programmi "Competitività regionale e occupazione" e "Cooperazione territoriale europea".

Gestione finanziaria

In materia di gestione finanziaria, due aspetti importanti vengono introdotti al fine di semplificare il sistema.

I pagamenti saranno effettuati a livello delle priorità e non più, come avviene attualmente, a livello delle misure. Inoltre, il contributo comunitario verrà calcolato solo sulla base della spesa pubblica. Il sistema di pagamento (anticipo e rimborso) e il principio del disimpegno automatico sono mantenuti.

Il progetto di Regolamento propone altresì la creazione di una procedura di interruzione, trattenuta e sospensione dei pagamenti in caso di gravi problemi al momento della presentazione della domanda di pagamento intermedio. Per semplificare la gestione finanziaria, la Commissione propone di autorizzare la chiusura parziale dei programmi per le operazioni che sono state completate. Il calendario di questa chiusura è deciso dai singoli Stati membri. L'ammissibilità delle spese sarà in gran parte determinata sulla base delle norme nazionali, fatto salvo un certo numero di settori, tra cui quello dell'IVA, per i quali continueranno ad applicarsi le norme comunitarie.

Infine, grazie al principio del disimpegno dei fondi non utilizzati (la "regola N+2"), una disciplina specifica della politica regionale e di coesione, rimarranno forti incentivi a favore di un'efficiente e rapida realizzazione dei programmi.

Un maggiore accento su efficacia e qualità

Oltre che su di una maggiore efficienza, occorre insistere sull'impatto e sull'efficacia delle azioni, nonché su una migliore definizione dei risultati da ottenere. Nel complesso, l'efficienza della politica di coesione risulterebbe migliorata dalla creazione di un dialogo annuale con le istituzioni europee inteso a discutere – sulla base della relazione annuale della Commissione – i progressi e i risultati dei programmi nazionali e regionali, così da aumentare la trasparenza e la responsabilità nei confronti di istituzioni e cittadini.

La valutazione prima, durante e al termine della realizzazione dei programmi rimane un elemento cardine dello sforzo globale volto a mantenere la qualità. La Commissione propone inoltre di istituire una riserva comunitaria di efficacia destinata principalmente a premiare gli Stati membri e le regioni che abbiano realizzato i progressi più significativi in vista del conseguimento degli obiettivi convenuti.

La Commissione propone infine che gli Stati membri creino nell'ambito della loro dotazione nazionale una piccola riserva che consenta di far fronte rapidamente alle crisi impreviste, settoriali o locali, risultanti dalla ristrutturazione industriale o dagli effetti di accordi commerciali. Questa riserva verrebbe utilizzata per fornire un sussidio ai lavoratori colpiti e alla diversificazione dell'economia nelle zone interessate e costituirebbe un complemento ai programmi nazionali e regionali, che dovrebbero essere il principale strumento di ristrutturazione in previsione di cambiamenti economici.

I cambiamenti proposti dovrebbero apportare una maggiore trasparenza al funzionamento della politica, facilitando l'accesso dei cittadini e delle imprese e aumentando in tal modo la qualità dei progetti proposti, nonché contribuendo a un maggiore rendimento delle risorse investite grazie ad un aumento della concorrenza per il sostegno.

6.2 Priorità nazionali

Il Documento Strategico Nazionale Preliminare definito dal Ministero dell'Economia con il contributo di dodici Amministrazioni centrali (aprile 2006), nell'ambito degli orientamenti comunitari in tema di gestione ed attuazione attribuisce un rilievo particolare ad alcuni aspetti che troveranno ulteriore rafforzamento nel prossimo periodo di programmazione.

In primo luogo viene ribadita la centralità dell'attivazione di un efficace sistema di valutazione utile a migliorare la qualità della programmazione e dell'attuazione dei programmi, con particolare riferimento alla fase di valutazione "in itinere" ed alla conseguente esigenza di migliorare – laddove l'esperienza attuata non sia stata in linea con le aspettative – il processo di valutazione "in itinere" dei fondi strutturali 2000-2006 estendendolo a tutto il processo di programmazione unitario del periodo successivo.

Un ulteriore rilievo è dato al sistema di sorveglianza unificato in grado di assicurare coerenza, trasparenza e efficacia attuativa nelle varie fasi della "filiera" del processo di programmazione unitario (QSN – programmazione strategico-operativa – attuazione cooperativa Stato-Regione e regionale). Il sistema di sorveglianza dovrà essere potenziato tenendo conto dei criteri di proporzionalità, semplificazione ed efficacia propri di ogni fase e strumento della programmazione, secondo modalità che assicurino trasparenza e la più ampia partecipazione alla fase di attuazione della politica regionale, sulla base di una chiara individuazione delle responsabilità ad ogni livello del processo di programmazione e attuazione. Le modalità specifiche di organizzazione del sistema di sorveglianza andranno individuate estendendo al complesso della politica regionale l'esperienza della sorveglianza dei fondi strutturali, migliorandone la capacità di assicurare sia la chiarezza nella ripartizione delle responsabilità, sia l'esplicitazione delle ragioni e degli impegni dei diversi soggetti coinvolti e quindi del contributo e dei compiti che ad ognuno di esse si affida.

Viene altresì confermato il ruolo dei meccanismi premiali che hanno rappresentato una delle principali novità del periodo di programmazione 2000-2006 consentendo di associare premi e sanzioni al raggiungimento di obiettivi intermedi di avanzamento istituzionale e gestionale. La capacità istituzionale e di gestione dei processi di attuazione è diventata in tal modo un target esplicito e cruciale della politica regionale, comunitaria e nazionale. I positivi risultati raggiunti⁴ attraverso i meccanismi premiali incoraggiano a considerare l'uso di tali meccanismi anche nella futura programmazione sia per sostenere gli obiettivi di modernizzazione dell'amministrazione pubblica e di *capacity building*, sia per stimolare il raggiungimento di obiettivi di risultato e di servizio più elevati.

L'attuazione della politica regionale di coesione dovrà essere inoltre essere accompagnata da azioni volte a migliorare le capacità di programmazione, indirizzo, coordinamento ma anche in modo particolare di progettazione, realizzazione e gestione da parte di tutte le amministrazioni coinvolte nelle iniziative, sia tematiche sia territoriali, messe in campo. Anche in considerazione delle criticità dell'esperienza compiuta nel 2000 – 2006, tali azioni dovranno essere indirizzate a conseguire obiettivi strutturali e permanenti di miglioramento delle capacità e dovranno quindi essere programmate e organizzate sulla base di una valutazione specifica dei fabbisogni ad esse relative secondo criteri di selezione e di concentrazione rispetto ad obiettivi verificabili, assicurando la valutazione continua del percorso di conseguimento degli obiettivi, nonché la rendicontazione e comunicazione dei risultati via via conseguiti. Per conseguire questo obiettivo occorre pervenire ad una riorganizzazione unitaria nell'ottica che caratterizza tutto il processo di programmazione, comunitaria e nazionale, degli strumenti, delle risorse e delle attività di accompagnamento tecnico, così come configurati nell'attuale periodo di programmazione, per renderli pienamente funzionali agli obiettivi strategici 2007-2013. Tale riorganizzazione dovrà tenere conto di criteri di differenziazione (delle responsabilità e delle modalità di intervento) e di specializzazione (degli strumenti e delle risorse) in relazione agli obiettivi di *capacity building* che saranno definiti.

Le strategie di intervento delle politiche regionali devono tener conto sia degli elementi positivi che occorre rafforzare a seguito dell'esperienza concreta del QCS 2000-2006, sia delle "lezioni di discontinuità" scaturite dalla valutazione dell'esperienza innovativa condotta nel periodo suindicato che possono essere sintetizzate nelle seguenti:

- dare centralità all'obiettivo ultimo di migliorare il benessere dei cittadini per farne il metro del confronto politico e culturale sulla politica regionale
- fissare obiettivi di servizio per mobilitare su di essi il processo politico di decisione
- accrescere selettività delle priorità e degli interventi
- promuovere un ruolo più importante del mercato dei capitali
- integrare politica ordinaria e politica regionale, affinché gli indirizzi certi, la copertura finanziaria adeguata e la continuità della prima eviti alla seconda di svolgere un ruolo meramente emergenziale
- tutelare l'aggiuntività della politica regionale soprattutto isolando gli obiettivi di spesa da interventi emergenziali di finanza pubblica
- dare dimensione interregionale ed extra-nazionale alla programmazione degli interventi.

Come già ricordato in precedenza, la Bozza del QSN individua dieci priorità tematiche, rivolte a obiettivi di produttività, competitività e innovazione da perseguire in tutto il Paese, sia pure con intensità e modalità differenziate tra le macroaree del Centro-Nord e del Mezzogiorno, sono le seguenti: 1) miglioramento e valorizzazione delle risorse umane; 2) ricerca e innovazione per la competitività; 3) uso sostenibile ed efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo; 4) valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo; 5) inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale; 6) reti e collegamenti per la mobilità; 7) competitività dei sistemi produttivi e occupazione; 8) competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani; 9) apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse; 10) capacità istituzionali e mercati dei servizi e dei capitali concorrenziali ed efficaci.

6.3 Orientamenti regionali e ipotesi di assegnazione delle risorse dei fondi strutturali UE

La definizione del nuovo modello di gestione ed attuazione del Programma per il periodo 2007-2013 avverrà necessariamente a seguito dell'approvazione dei Regolamenti definitivi. Si possono, tuttavia, delineare alcuni orientamenti di carattere generale.

Per quanto concerne l'attività di controllo, si rende necessario procedere ad un ulteriore consistente rafforzamento alla luce delle esperienze maturate nel corso dell'attuale ciclo di programmazione. A tale riguardo è stata già prevista l'istituzione di un nuovo settore ad hoc all'interno dell'Amministrazione regionale che svolgerà l'attività di controllo di secondo livello per la totalità delle attività regionali, con l'obiettivo specifico di promuovere un approccio univoco e sistematico in grado di incidere significativamente su uno degli aspetti che più di ogni altro ha mancato di conseguire i medesimi avanzamenti registratisi in altri ambiti di gestione ed attuazione del Programma.

Aspetto centrale della strategia regionale per il nuovo ciclo di programmazione 2007-2013 concerne il ricorso ad un unico sistema di gestione e monitoraggio sia per gli interventi finanziati con le risorse dei Fondi Strutturali, sia per quelli finanziati attraverso l'utilizzo delle risorse nazionali

messe a disposizione delle Aree Sottoutilizzate. A tal fine l'Amministrazione regionale ha già provveduto ad adottare i necessari accorgimenti tecnico-operativi in grado di favorire l'adozione di un unico sistema integrato di gestione e monitoraggio, a partire dalla creazione di una unica struttura organizzativa regionale predisposta ad hoc a seguito dell'accorpamento del Settore Programmazione con l'Area di Coordinamento per le Politiche Comunitarie.

La proposta elaborata dal DPS a seguito del negoziato concluso con la Commissione UE assegna alla Regione Puglia un ammontare di risorse finanziarie rivenienti dai Fondi Strutturali pari a 4.344 Meuro

Di seguito si riporta un'ipotesi di ripartizione tra gli assi strategici del DSR Puglia in considerazione di quanto stabilito dall'art. 8 par. 2 bis della proposta di Regolamento generale dei Fondi Strutturali del Consiglio Europeo che assegna il 60% delle risorse ad alcuni obiettivi prioritari così come definiti nell'allegato IV della medesima proposta di regolamento.

FESR 86%

FSE 14%¹⁴

Assegnazione risorse FESR

Politiche di contesto

Trasporti

A. Obiettivi prioritari: 18%

FESR

- Interventi per il riequilibrio modale e il potenziamento dei collegamenti con le direttrici nazionali ed internazionali di trasporto (con specifico riferimento ai sistemi basati sulla ferrovia e sul trasporto aereo e via mare, sia in riferimento alle infrastrutture di trasporto vere e propria, sia alle strutture di servizio)
- Sviluppo delle infrastrutture di movimentazione e logistica delle produzioni

FSE

- Interventi per la qualificazione degli operatori del settore e per lo sviluppo di nuove professioni (anche in relazione all'obiettivo della intermodalità)

B. Altri obiettivi: 0¹⁵

FESR

- Interventi per l'accessibilità interna

Sviluppo urbano sostenibile

A. Obiettivi prioritari: 6%

FESR

- Sviluppo di reti di trasporto urbano ed extraurbano sostenibili ed accessibili

¹⁴ Nel ciclo di programmazione 2000-2006 l'ammontare del FSE è stato pari a 604.090.000 euro.

¹⁵ Gli interventi verranno attuati a valere sulle risorse FAS

FSE

- Miglioramento della *governance* urbana
- Miglioramento della capacità di intervento delle amministrazioni urbane in tema ambientale (sia sul fronte della integrazione della tematica ambientale nei vari strumenti di pianificazione, sia per quanto concerne il miglioramento dell'efficienza ambientale negli interventi della PA)

B. Altri obiettivi: 8%**FESR**

- Riqualificazione dei paesaggi urbani e delle periferie (con riferimento alla integrazione della dimensione territoriale, urbanistica, economica, culturale e sociale) e rafforzamento delle identità e della *governance* urbane
- Interventi per lo sviluppo di servizi materiali e immateriali e la creazione di reti policentriche nazionali e internazionali di cooperazione
- Riqualificazione dell'ambiente nei centri urbani

C. Altri obiettivi: 0.5%**FESR**

- Interventi per il rafforzamento e la diffusione della cultura della legalità e della sicurezza

Ambiente e risorse naturali**A. Obiettivi prioritari: 6%****FESR***Energia*

- Interventi per l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili e per l'adozione di tecniche per il risparmio energetico nei diversi settori di impiego

Miglioramento della conoscenza, del monitoraggio, del controllo e della sicurezza dell'ambiente e del territorio

- Interventi per il funzionamento e la messa a regime del sistema informativo ambientale e territoriale complessivo.

FSE

- Interventi per la qualificazione delle competenze ed il sostegno alla imprenditorialità nel settore della tutela e valorizzazione dell'ambiente, e dell'energia

B. Altri obiettivi: 8%

FESR*Tutela delle acque*

- Interventi per i sistemi di gestione delle reti idriche , fognarie e del sistema depurativo
- Interventi per la tutela e l'uso sostenibile delle risorse idriche
- Interventi per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento

Rifiuti e bonifiche dei siti inquinati

- Interventi di miglioramento della gestione del ciclo integrato dei rifiuti
- Interventi di bonifica e ripristino dei siti contaminati, con particolare attenzione alle Aree Naturali Protette e ai Siti Natura 2000

Difesa del suolo

- Interventi di prevenzione e mitigazione dei rischi naturali;
- Interventi di protezione dal rischio idraulico, idrogeologico e sismico.

Cave e miniere

- Interventi di bonifica e riqualificazione ambientale dei siti.

Demanio armentizio

- Interventi per l'istituzione del Parco Regionale dei Tratturi.

Aree protette e biodiversità (Rete ecologica)

- Interventi per il recupero, la conservazione ed il consolidamento di sistemi di gestione del patrimonio naturale.
- Interventi materiali e immateriali per la realizzazione della connettività ecologica diffusa sul territorio regionale.

Ambiente marino costiero

- Interventi di tutela della qualità delle coste, delle acque marine e degli ecosistemi marini e costieri.

Politiche per la ricerca e l'innovazione**Ricerca, sviluppo e trasferimento**

A. Obiettivi prioritari: 11%

FESR

- Interventi per il sostegno ai progetti di innovazione, ricerca e trasferimento delle imprese e dei sistemi di impresa
- Interventi per la qualificazione del sistema di offerta
- Interventi per il raccordo domanda-offerta ed il consolidamento di un sistema regionale dell'innovazione e della ricerca
- Strumenti di finanza innovativa per la creazione di imprese nei settori hi-tech

FSE

- Interventi per la qualificazione delle risorse umane ed il sostegno alla imprenditorialità nei settori della ricerca, sviluppo e trasferimento

Società dell'informazione

A. Obiettivi prioritari: 5%

FESR

- Interventi di infrastrutturazione della Comunicazione Digitale (anche per quanto concerne l'evoluzione dei servizi di comunicazione digitale verso standard avanzati in termini di sicurezza e qualità del servizio, quali Full-IP e Digital Video Broadcast)
- Interventi di promozione Diffusiva e Inclusiva della Società dell'Informazione al fine di contrastare l'esclusione digitale
- Sviluppo dell'industria dei contenuti digitali (e-content)
- Interventi finalizzati ad estendere la copertura dei servizi a larga banda mediante il potenziamento della rete regionale a beneficio della competitività e dell'inclusione dei territori, con interventi anche sulle infrastrutture pubbliche che stimolino gli operatori di mercato ad intervenire nelle aree più disagiate
- Interventi a sostegno della *governance* tesi a favorire l'integrazione ed il coordinamento degli interventi della SI a livello territoriale e di collaborazione interregionale

FSE

- Interventi per la qualificazione delle risorse umane ed il sostegno alla imprenditorialità nel campo della diffusione della Società dell'Informazione

FSE (Innovazione nella PA)

- Interventi di accompagnamento e di supporto tecnico all'attuazione delle politiche pubbliche e al rafforzamento dei processi di *governance* e di cittadinanza attiva, anche mediante una maggiore disponibilità dei dati pubblici al fine di stimolare la creazione di nuovi servizi a valore aggiunto
- Rafforzamento delle competenze della PA a sostegno del cambiamento

Sistemi produttivi locali**B. Altri obiettivi: 13%****FESR****Regimi di aiuto**

- Interventi a supporto dell'innovazione, internazionalizzazione e sostenibilità ambientale delle filiere tradizionali e innovative dei sistemi produttivi (sul modello del PIA regionale)
- Interventi per la creazione e sviluppo di nuove imprese (anche in riferimento alle micro e piccole imprese, ai comparti hi-tech, alle specifiche categorie dell'imprenditorialità femminile e giovanile, nonché agli imprenditori appartenenti alle categorie svantaggiate)
- Interventi per l'attrazione di nuovi investimenti produttivi di grandi imprese e consorzi di piccola e media imprenditoria
- Interventi a supporto dell'internazionalizzazione e del marketing territoriale dei sistemi territoriali di impresa (anche per quanto concerne il rafforzamento dei meccanismi di *governance* dei processi regionali, nonché il consolidamento e la diffusione della conoscenza e della cultura della internazionalizzazione)
- Interventi per la competitività e l'innovazione delle imprese del commercio
- Interventi per la capitalizzazione e l'innovazione finanziaria delle imprese (inclusi fondi mobiliari per il sostegno degli investimenti, fondi di garanzia per investimenti anche nel campo del turismo, dei beni e delle attività culturali, dell'economia civile e delle imprese sociali)

Infrastrutture

- Interventi per le infrastrutture di supporto degli insediamenti produttivi
- Interventi per completamento delle infrastrutture al servizio dell'economia turistica (anche in riferimento alle infrastrutture culturali a sostegno dello sviluppo socioeconomico e del miglioramento dell'attrattività regionale)

Servizi

- Interventi per la valorizzazione e la promozione dei sistemi turistici locali (sul versante del rafforzamento delle reti turistiche, delle iniziative di valorizzazione e fruizione di eventi culturali finalizzati a rafforzare il binomio turismo-cultura)

FSE¹⁶

- Interventi per la valorizzazione delle risorse umane ed il sostegno alla imprenditorialità nei settori dell'industria, turismo, commercio e dell'economia civile

Politiche per l' inclusione e la coesione sociale**Inclusione sociale e salute**

B. Altri obiettivi: 9%

FESR

- Potenziamento della rete delle infrastrutture sanitarie, sociali e sociosanitarie e miglioramento dell'accessibilità ai servizi
- Investimenti sulla crescita dell'offerta dei servizi di cura

FSE¹⁷

- Interventi di valorizzazione del capitale umano a favore del sistema di welfare regionale

Assistenza tecnica

B. Altri obiettivi: 1,5%

Formazione per un lavoro di qualità

A. Obiettivi prioritari: 14%

FSE

Sistemi, Qualità e Integrazione nel Territorio

¹⁶ La linea di intervento FSE concorre al conseguimento degli obiettivi prioritari così come indicato nell'Allegato IV di cui all'art. 8,paragrafo 2 bis, della Proposta di Regolamento generale UE.

¹⁷ La linea di intervento FSE concorre al conseguimento degli obiettivi prioritari così come indicato nell'Allegato IV di cui all'art. 8,paragrafo 2 bis, della Proposta di Regolamento generale UE.

- Interventi a sostegno alla mobilità verticale del lavoro attraverso il potenziamento e la qualificazione dell'incontro domanda-offerta di lavoro (migliorando l'organizzazione e rafforzando la rete dei servizi per il mercato del lavoro)
- Costruzione di strumenti per la riconoscibilità delle competenze acquisite (sistema della certificazione) finalizzata a meglio connotare l'offerta formativa e renderla comprensibile e riconoscibile da parte degli utenti
- Potenziamento e qualificazione del sistema della formazione continua nelle imprese e nella P.A.

Formazione iniziale

- Potenziamento infrastrutturale, tecnologico e organizzativo dei sistemi dell'istruzione e della formazione iniziale
- Contrasto alla dispersione attraverso una offerta diversificata di percorsi
- Innalzamento delle capacità e della motivazione delle risorse umane che operano nel sistema
- Ampliamento e diversificazione dell'offerta di istruzione e di formazione
- Rafforzamento del sistema dell'orientamento degli individui nella scelta di percorsi di istruzione e di formazione
- Promozione dello sviluppo delle competenze in campo scientifico e tecnico-scientifico
- Sviluppo di azioni per la diffusione della educazione artistico-musicale
- Formazione per le fasce deboli
- Rafforzamento della funzione di inclusione sociale del sistema scolastico creando le condizioni per aprire la scuola al territorio attraverso spazi ed attività formative, ricreative e culturali nel tempo extra scolastico.

Formazione superiore e alta formazione

- Promozione di attività formative finalizzate all'inserimento e al reinserimento al lavoro
- Miglioramento della qualità degli strumenti di analisi dei fabbisogni
- Formazione delle competenze per i mestieri dello spettacolo e della promozione e organizzazione culturale e turistica
- Percorsi formativi per le nuove professioni sociali, per la creazione di imprese operanti nel settore della cura sociale e sanitaria, per il sostegno all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, per l'emersione del lavoro irregolare.

Politiche attive del lavoro e Formazione permanente

- Finanziamento dell'apprendistato professionalizzante
- Sostegno ai percorsi integrati di inserimento e reinserimento lavorativo e all'attivazione di forme di tutoraggio individuale
- Rafforzamento della rete dei servizi per il mercato del lavoro
- Interventi per il *lifelong* e il *lifewide learning*
- Attivazione dell'Osservatorio regionale del mercato de lavoro
- Promozione dell'accesso delle donne al mercato del lavoro, con particolare attenzione alle politiche di conciliazione e al riequilibrio dei generi.

Formazione continua e Politiche dell'occupazione e adattabilità

- Strumenti di incentivazione per favorire le assunzioni a tempo indeterminato e per la trasformazione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato

- Azioni di formazione continua, misure di integrazione al reddito, azioni integrate di inclusione sociale per contrastare la precarizzazione del lavoro
- Misure di sostegno per favorire l'emersione del lavoro irregolare
- Creazione di un Osservatorio regionale dell'economia sommersa
- Azioni formative finalizzate a favorire l'integrazione fra i funzionari delle istituzioni che, con competenze diverse, si occupano del mercato del lavoro.

L'attuazione delle linee di intervento su indicate verrà perseguita anche attraverso il contributo delle risorse FAS in favore delle aree sottoutilizzate. Considerando che le risorse assegnate alla Puglia nell'ultimo triennio sono ammontate a circa 400 milioni di euro annui, la stima di risorse a disposizione della Regione per il ciclo di programmazione 2007-2013 prevede un ammontare complessivo pari a circa 2,8 miliardi euro.

7. Governance e partenariato

7.1 I principi e il quadro di riferimento

Il successo delle strategie di sviluppo regionale richiede l'apertura del processo di elaborazione delle politiche e delle programmazioni operative alla maggiore partecipazione e responsabilizzazione degli attori sociali, economici ed istituzionali regionali, così come dei singoli cittadini, che proietti l'intero territorio regionale verso un futuro orientato alla crescita ed alla coesione sociale e largamente condiviso dalle popolazioni.

Il DSR è pertanto orientato ai processi di costruzione di nuova *governance*, secondo i principi generali del **Libro Bianco europeo**¹⁸, sia in termini di *apertura* delle responsabilità istituzionali, per renderle più vicine ai cittadini, che di *partecipazione estesa* alle decisioni finalizzate alla definizione degli obiettivi prioritari di sviluppo regionale e delle azioni per conseguirli.

Aumentare la platea dei decisori e condividere le responsabilità delle scelte, con il contributo più ampio da parte degli attori istituzionali ed economico-sociali ed instaurando una cooperazione più concreta ed efficace, ai vari livelli e secondo i ruoli e le competenze di ciascuno, facilita la condivisione strategica e contestualizza le scelte operative ai problemi specifici ed alle opportunità distintive dei singoli territori regionali, contribuendo alla costruzione di gerarchie di politiche ed azioni *place-based* che meglio possono corrispondere a processi di concentrazione ed efficacia nell'utilizzo delle risorse aggiuntive dei Fondi Strutturali.

Arrivare ai cittadini tramite la democrazia regionale e locale non è, pertanto, un semplice "buon auspicio" ma costituisce uno dei cardini centrali dei processi da innescare per facilitare il conseguimento degli obiettivi delle politiche di sviluppo e coesione.

La costruzione di nuove forme aperte di *governance* dello sviluppo regionale non può essere però soltanto dichiarata o limitarsi a pratiche di ascolto e consultazione.

Alla luce delle lezioni del ciclo di spesa 2000-2006 dei Fondi Strutturali e delle analisi di contesto territoriale, occorre sostenere con decisione azioni e linee di intervento utili a rimuovere quegli ostacoli concreti alla efficienza dei processi di costruzione di una nuova *governance* più efficace, consolidando, al contempo, gli aspetti più virtuosi delle esperienze pregresse.

In questa direzione, si tratta di costituire nuovi prerequisiti di efficacia ed efficienza dei processi di sviluppo regionali, in ordine sia ai meccanismi di regolazione, generali e specifici, che in ordine alle responsabilità - istituzionali ed operative - dei processi medesimi.

Questo approccio dovrà pertanto tener conto della necessità di sostenere:

- i processi di accelerazione, ricercati ed in atto, relativi al **decentramento istituzionale** di competenze e funzioni al Sistema regionale delle Autonomie locali, equiordinate in virtù della riforma del Titolo V della Costituzione, in grado di riconfigurare e migliorare gli elementi del *government*;
- azioni dirette al **governo delle politiche di coesione** che contemplino il miglioramento dei contesti organizzativi e decisionali a tutti i livelli per abbattere un approccio frammentario e "*straordinario*" all'utilizzo dei Fondi Strutturali - riportandone alla naturale condizionalità ed aggiuntività il loro apporto specifico alla causa dello sviluppo regionale - e che recuperino un valore "*ordinario*" e diffuso al miglioramento e cambiamento dei contesti operativi, preconditione al successo delle politiche di sviluppo regionale.

¹⁸ COM(2001) 428 definitivo.

7.2 Decentramento istituzionale

Uno dei cardini del successo della strategia di sviluppo regionale della Puglia deve essere individuato in un efficiente sistema delle Autonomie Locali e delle funzioni e competenze ad esse attribuite. Le Autonomie locali esprimono più direttamente il livello del Governo territoriale delle scelte strategiche e sono obiettivamente più esposte alle conseguenze di eventuali fallimenti delle scelte operative verso le popolazioni amministrate. Occorre, pertanto, individuare le criticità insite nei processi sin qui attivati ed introdurre miglioramenti in grado di rimuoverle.

Le coalizioni territoriali sui cui si è fondato un decennio di Programmazione Negoziata e la modalità di programmazione e spesa dei Fondi Strutturali 2000-2006 nota come Progettazione Integrata territoriale, tra luci ed ombre, hanno sempre visto un attivo ed ampio protagonismo delle Autonomie locali sia nella fase di definizione strategica che in quella di attuazione delle scelte operative conseguenti. Occorre però meglio sostenere tale ruolo, innescando nuovi e più adeguati processi strutturali sia nella modalità di relazione strategica tra Autonomie locali ed istituzioni superiori, a partire dalla stessa Regione, per garantire un quadro coerente di *policies* di riferimento, sia verso il rafforzamento e sostegno dei processi di decentramento istituzionale delle competenze e delle funzioni, che necessitano di risorse adeguate per l'effettiva realizzazione del principio di sussidiarietà, innescato a partire dalla riforma del Titolo V della Costituzione, sia verso il miglioramento dei fattori di contesto organizzativo e procedurale, utile ad introdurre nuovi e più certi elementi di regolazione del governo dei territori, oltre che a garantire certezza e semplificazione amministrativa. Un quadro di iniziative concordate con il sistema delle Autonomie locali deve far superare le ambiguità e le incertezze di una impostazione, nelle relazioni tra istituzioni, di matrice burocratico-adempitiva che sostituisca al binomio *comando-controllo* nuove forme strutturate di relazione che rafforzino una logica proattiva di condivisione e compartecipazione alle scelte, sia in termini di obiettivi che di soluzioni ed impegni responsabili da contrarre, più coerente alla definizione di priorità ed al governo delle opportunità configurate dai Fondi Strutturali.

In questa direzione assume valore sostanziale la sottoscrizione del Protocollo d'Intesa del febbraio 2006 tra Regione Puglia, Anci Puglia, UPI Puglia e Uncem Puglia relativo al conferimento di compiti amministrativi e funzioni al sistema delle Autonomie locali che prefigura modalità articolate ai fini dell'attuazione ed integrazione della L.R. n° 22/2000, disegnando una cornice appropriata per la definizione dei livelli ottimali di esercizio di compiti e funzioni, nonché le risorse costituite a supporto, e una differente modalità di partecipazione alle decisioni sugli atti di programmazione regionale attraverso una Tavola permanente di concertazione, tra Regione e Sistema delle Autonomie Locali, in grado di monitorare gli avanzamenti del processo di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione.

Solo una modalità pervasiva e quotidiana di nuove relazioni tra istituzioni può attivare l'indispensabile *innovazione* ed il necessario *empowerment* delle pubbliche amministrazioni locali, sia sul fronte dell'apertura ai cittadini che su quello della capacità di risposta ai loro bisogni ed alle nuove domande sociali e di sviluppo espresse dai territori.

E', dunque, richiesto, quale preconditione, un approccio *ordinario* al cambiamento, non soltanto legato alla esecuzione di programmi o progetti specifici, il cui ciclo di vita troppo spesso viene interpretato ad esaurimento delle risorse finanziarie dedicate alla *specialità/straordinarietà* di una programmazione specifica. Si tratta, al contrario, di operare nella direzione delle azioni di miglioramento dei contesti organizzativi e politico-istituzionali sulla scorta di quanto già indicato nel programma della Giunta regionale.

Alcune delle linee di intervento già individuate si articolano attraverso :

- la realizzazione **dell'Osservatorio Regionale degli Investimenti Pubblici**. Una funzione strutturata di monitoraggio ed analisi degli investimenti pubblici **non** costituisce soltanto un rafforzamento necessario della capacità di analisi strategica ed

operativa ma può costituire un servizio avanzato a supporto della capacità di elevare i risultati e gli impatti delle politiche di investimento pubblico a tutti i livelli, sostenendo altresì un corretto principio di integrazione tra strumenti e risorse finalizzate di diversa fonte. Avviarsi verso la strada maestra del rafforzamento della valenza comprensoriale, ad esempio, della programmazione ordinaria degli Enti locali in materia di OO.PP., può contribuire notevolmente alla qualificazione delle spesa pubblica e alla restituzione di efficienza ulteriore alla spesa dei Fondi Strutturali, nella loro naturale accezione di risorse aggiuntive e non sostitutive della spesa ordinaria;

- il sostegno regionale alla introduzione, a tutti i livelli di governo del territorio, **della cultura e delle metodologie della Valutazione**. Incorporare le metodologie della valutazione in tutti i fronti di programmazione ordinaria, a partire da quelli in cui sono esposti i sistemi delle autonomie locali, può insieme sostenerne la trasparenza, verso i cittadini, delle politiche perseguite, rafforzando il principio della responsabilità democratica dell'operato delle istituzioni, ne migliora l'efficacia e la sostenibilità degli obiettivi ricercati, prefigura nuove soluzioni organizzative più idonee a sostenere le formidabili spinte alla integrazione organizzativa che vede vacillare, di fronte ai nuovi problemi, alle nuove domande sociali ma anche ai nuovi compiti attribuiti al sistema delle autonomie locali, un impianto organizzativo strutturato per separazione di Settori, Uffici e Servizi. In coerenza e continuità con l'esperienza avviata della Programmazione partecipata è importante, inoltre, promuovere esperimenti diffusi di **Valutazione partecipata** che ancora più chiaramente evidenzia la necessità di "dar conto" ai cittadini pugliesi dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche di sviluppo;
- l'impegno regionale a costruire una **sistema di risorse dedicate** (personale, risorse tecniche e finanziarie) atte a sostenere, non solo in maniera formale, l'attribuzione di funzioni e compiti amministrativi al Sistema delle Autonomie Locali e la programmazione territoriale di investimento per lo sviluppo, ma anche l'impegno delle Autonomie locali a contribuire alla definizione delle priorità di intervento su cui concentrare le risorse destinate allo sviluppo regionale, ricercando le scale territoriali appropriate alla dimensioni dei temi strategici normalmente debordanti dalla scala locale.

7.3 Partenariato e partecipazione dei cittadini

Il successo degli orientamenti strategici regionali passa necessariamente attraverso la costruzione di un partenariato ampio, diffuso e rappresentativo che definisca, insieme all'avanzamento dei processi di decentramento istituzionale delle responsabilità e delle funzioni di governo territoriale, un solido processo di partecipazione alle scelte strategiche ed operative di sviluppo regionale.

Lo Statuto della Regione Puglia già prevede la definizione di organismi attraverso cui sia data attuazione ai principi di corresponsabilità e partecipazione: il Consiglio delle Autonomie locali e la Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale. La Regione si impegna ad attivare con la massima celerità i suddetti organismi che costituiranno un perno decisivo del successo delle politiche regionali.

Il Consiglio delle Autonomie locali esprime appieno la pari dignità e l'equiordinazione che la riforma del Titolo V della Costituzione attribuisce a Regione, Province, Comunità montane, Città metropolitane e Comuni; attraverso di esso le Autonomie locali eserciteranno, con l'Ente regionale, la funzione di programmazione, implementazione e valutazione delle politiche di sviluppo e coesione.

La Conferenza regionale permanente sarà il luogo istituzionale in cui verrà attuata la concertazione fra l'Ente regionale e le rappresentanze degli interessi in modo da giungere a definire gli obiettivi e

le strategie condivise dei programmi di sviluppo. Nel suo ambito verranno, inoltre, definite tutte le azioni e le strategie atte ad accrescere l'apporto della cooperazione fra pubblico e privato nella promozione ed attuazione dei progetti in cui si sostanzierà il piano strategico regionale.

I due organismi, congiuntamente e ciascuno con le proprie competenze specifiche, avranno la funzione, da un lato, di definire ed approvare le politiche e i programmi mediante i quali verrà data attuazione alla strategia di sviluppo del periodo 2007 - 2013 e, dall'altro, di esercitare il controllo e la sorveglianza sull'andamento e sulla realizzazione degli stessi programmi.

Appare in ogni caso evidente che la costruzione di una nuova *governance* dello Sviluppo regionale debba procedere non con un approccio meramente formale ed adempitivo e debba prendersi carico della complessità di un processo allargato di costruzione delle decisioni che, sebbene possa dar luogo a difficoltà, conseguenti alla definizione di procedure concertate/negoziate, determina effetti diretti sulla più adeguata definizione delle politiche, sulla definizione di un numero limitato di obiettivi prioritari perseguibili e di azioni atte a conseguirli, in ultima analisi consentendo accelerazione e migliore finalizzazione delle soluzioni operative adottate.

È dunque necessaria un'apertura ulteriore ai processi partenariali che veda anche ai livelli di territori omogenei sub regionali e sub provinciali la possibilità di partecipare in maniera diretta e non solo consultiva alle fasi di ideazione, programmazione ed attuazione dei programmi.

La costruzione di un processo partenariale aperto e non cristallizzato, a cui riferiscono le tipologie delle politiche e dei programmi delineati in questo Documento Strategico, richiede un coinvolgimento più esteso delle forze sociali, economiche e culturali operanti sul territorio regionale, anche di quelle, come le associazioni di volontariato, dei consumatori, della promozione e diffusione della cultura della tutela dell'ambiente, che con più difficoltà riescono ad inserirsi nei circuiti istituzionali della partecipazione. Per questo accanto agli organismi istituzionali in cui viene rappresentato il partenariato, verranno organizzate forme di confronto sui vari temi specifici che confluiscono nel programma di sviluppo delineato nel Documento Strategico, con le diverse e multiformi realtà attraverso cui si esprime la ricchezza della società civile pugliese. L'effetto ricercato è quello di consentire un **partenariato aperto** che al contempo veda una partecipazione estesa sulle scelte strategiche integrate, abbatta logiche di cristallizzazione di posizioni, spesso più vocati alla tutela del proprio interesse parziale, e consenta l'emersione anche di nuovi soggetti attivi normalmente posti al margine dei processi decisionali.

Questo approccio è già orientato al livello fondamentale della partecipazione diretta di ciascun abitante della Puglia alla formulazione delle politiche regionali. Nella logica che ogni singolo pugliese è un partner delle politiche di sviluppo perché senza il suo apporto esse restano mere dichiarazioni programmatiche, la Regione e le varie amministrazioni pubbliche e private titolari dei programmi di intervento, dovranno assicurare la più ampia diffusione a tutti i documenti di programmazione e valutazione dei programmi, adottando modelli comunicativi che siano chiari, comprensibili e alieni da qualsiasi forma di tecnicismo.

Pertanto, parallelamente al percorso di consultazione istituzionale delle parti economiche e sociali, delle rappresentanze del sistema delle autonomie locali e funzionali, la Regione ha scelto di svolgere un'iniziativa inedita, denominata **"Raccorda le tue idee"** che estende, a tutti gli abitanti della Puglia, la partecipazione alla costruzione del Documento Strategico Regionale, e al lavoro di diagnosi delle criticità e delle opportunità del territorio regionale. **Tale forma di partecipazione sarà resa permanente** e verrà estesa alle fasi programmazione operativa, di monitoraggio e valutazione della strategia di sviluppo regionale.

E' stato delineato un percorso metodologico che, partendo dalla raccolta di contributi sull'analisi della situazione, conduce all'individuazione di progetti ed interventi condivisi e rispondenti alle reali esigenze del territorio. L'intero processo, attualmente in corso, è stato preceduto ed è accompagnato da una campagna di comunicazione finalizzata a diffondere le informazioni sulla possibilità e sulle modalità di partecipazione. E' stato predisposto un sito internet ad hoc che fornisce informazioni, favorisce il dialogo e imposterà le consultazioni e sono stati organizzati incontri pubblici in tutta la regione, con l'intervento di amministratori ed esperti, creando occasioni

di confronto diretto in cui è stato possibile cogliere conoscenze, tensioni ed aspettative di grande spessore culturale e sociale.

Oltre i singoli cittadini, sono stati sensibilizzati organismi collettivi come le associazioni di promozione sociale, le università pugliesi ed i gruppi di progettazione dello sviluppo locale già attivi sul territorio da cui sono emerse richieste di cambiamento del metodo di gestione dei fondi strutturali e contributi specifici all'interno degli ambiti tematici individuati. A tre mesi dall'inizio del processo partecipativo (49.250 accessi ad internet, 1209 partecipanti agli incontri pubblici, 629 contributi) si rileva quanto sia diffusa la consapevolezza che non può essere solo "tecnico-economica" la direttrice per l'evoluzione di una comunità e che lo sviluppo è reale se riguarda trasversalmente anche la cultura, la socialità, l'urbanistica, l'ambiente, ecc.

Quello che i cittadini "attivi" esprimono è un diverso tipo di sapere rispetto a quello tecnico che si ritrova in molti documenti di programmazione; si tratta di sapere in divenire, argomentato sulla base delle proprie esperienze, che consente di individuare le situazioni problematiche e di mobilitarsi per il loro cambiamento. Così questioni che non trovavano attenzione possono entrare a far parte dell'agenda politica istituzionale. Vengono nei fatti poste questioni di valore, non solo di carattere utilitaristico, secondo le regole della logica, dell'etica e del diritto. Sapere codificato o consolidato è invece quello delle pubbliche amministrazioni che valutano la realtà inserendola in categorie generali.

Il sapere dei cittadini si differenzia da quello tecnico in un altro importante punto: è sapere regolativo nel senso che cerca un equilibrio in cui le regole devono essere un prodotto ex-post, un risultato del processo; mentre il sapere normativo, che ipotizza di costruire l'equilibrio attraverso norme e regole giuridiche a priori, prescrive indirizzi e percorsi da intraprendere ex ante in base a consapevolezze di natura tecnica o decisioni, a tavolino, di natura astrattamente politica. Il sapere regolativo è quel sapere che è stato messo ai margini dell'azione economica del Mezzogiorno nei quarant'anni in cui ha operato la Cassa del Mezzogiorno ed in cui ha prevalso appunto quel sapere normativo che è tipico di ogni impostazione tecnica della Programmazione.

In sintesi i componenti attivi della società pugliese mettono in discussione il modello di sviluppo fin'ora praticato e pongono questioni di giustizia sociale e redistributiva, di sostenibilità dello sviluppo e di identità locale (dei luoghi, delle produzioni, delle culture). Si sta scoprendo così un modo per innovare la politica, ampliare gli spazi della democrazia e moltiplicare il pluralismo.

Inoltre la Regione Puglia è proiettata alla definizione di una legge regionale sulla Partecipazione che definisca anche effetti premiali sull'utilizzo dei Fondi per le politiche di sviluppo e coesione lì dove siano esercitate, e non solo previste, forme autentiche di partecipazione alle decisioni delle comunità (es. introduzione del bilancio sociale, bilanci partecipativi, etc.).

7.4 Il governo delle politiche di coesione

I processi e gli organismi avviati per la nuova *governance* dello sviluppo regionale richiedono anche regole e strumenti in grado di rendere efficace ed efficiente un modello di programmazione dello sviluppo regionale decentrato, concertato e negoziato.

I fattori della regolazione sono più facilmente individuabili se orientati ai seguenti obiettivi:

- un rafforzamento delle politiche regionali in grado di sostenere meglio la soluzione di quei problemi che non possono essere affrontati esclusivamente su scala locale ma alla cui soluzione possono concorrere territori omogenei con differenti modalità individuabili con impostazioni strategiche qualificate (a cui si devono riferire, ad es. i piani strategici in corso di definizione previsti dal FAS);

- un rafforzamento delle politiche di sviluppo locale, che metta i territori davanti ad un quadro di politiche regionali di riferimento chiare e condivise e che ponga i territori in grado di intercettare i flussi positivi della globalizzazione dei mercati, della finanza, delle competenze nella conferma della logica del cd. *contratto tripartito*;
- un rafforzamento del grado di coerenza tra politiche ordinarie e spesa programmata relativa, e programmazione delle risorse dei Fondi Strutturali, garantendo adeguati livelli di concentrazione delle risorse su pochi obiettivi prioritari ed il rispetto della natura aggiuntiva e non sostitutiva delle risorse di coesione;
- un rafforzamento delle funzioni e delle regolazioni, anche sotto il profilo legislativo, del governo del territorio, del paesaggio e dell'ambiente in grado determinare elementi di contesto premiale (esempio PUGG a valenza comprensoriale) o sanzionatorio (mancati adeguamenti a norme di legge) o, in taluni casi, indispensabile per l'accesso alle opportunità conferite dai Fondi Strutturali (es. adozione del PAI);
- più complessivamente, un rafforzamento della capacità di costruzione delle decisioni pubbliche e di prevederne gli esiti, costruendo quadri normativi e giuridici di riferimento in grado di governare l'intero processo di pianificazione, programmazione, attuazione e controllo;
- un rafforzamento del principio della compartecipazione anche finanziaria, per garantire la centralità delle scelte prioritarie di fronte a comportamenti potenzialmente dissipativi che inducano alla polverizzazione degli interventi con scarsa rilevanza sugli impatti ricercati;
- un rafforzamento della capacità di mobilitazione degli investimenti privati fortemente ancorato a nuove opportunità di apertura dell'azione politica ed amministrativa alla concertazione tra pubblico e privato e capace di disegnare nuove e più avanzate forme di collaborazione, seguendo le indicazioni europee del Libro verde sulle partnership pubblico-private;
- un rafforzamento del principio della condizionalità nella finalizzazione delle risorse dei Fondi Strutturali che richiede certezze operative e discipline flessibili per le procedure di attuazione ma anche impegni altrettanto certi, regolati da meccanismi premiali e sanzionatori definiti, da parte dei soggetti responsabili dell'attuazione.

Il richiamo ad un più diffuso principio di responsabilità nell'utilizzo delle risorse a sostegno delle politiche di sviluppo e coesione, richiamato dagli obiettivi su descritti, rende preferibili le **procedure negoziate** rispetto ad altre modalità di regolazione della spesa.

Quanto agli strumenti di attuazione che corrispondano a tale indirizzo, un ruolo importante potrà essere conseguentemente attribuito agli **Accordi di Programma** sia settoriali che territoriali che la Regione potrà stipulare con i soggetti pubblici operanti sul suo territorio. L'Accordo di programma, infatti, è uno strumento che:

- rafforza il coinvolgimento dei livelli istituzionali sub-regionali nella definizione e nell'attuazione delle politiche, definendosi come patti di sviluppo regolati con procedure chiare e flessibili, su pochi obiettivi misurabili al cui conseguimento, o all'avanzamento del processo per conseguirli, sia legata la materiale erogazione dei fondi attribuiti ;
- esplicita le responsabilità attribuibili ai diversi attori sia pubblici che privati sottoscrittori dell'accordo;
- è caratterizzato da una flessibilità sufficiente da poter essere ricontrattato qualora le condizioni di contesto dell'accordo dovessero modificarsi e apparisse necessaria una ridefinizione e una riprogettazione degli interventi previsti nell'accordo.

A fondamento degli Accordi di programma saranno posti gli **studi di fattibilità** (di sistema, di policy, di interventi di area vasta, di interventi e investimenti specifici) con cui verranno individuati gli interventi mediante i quali si darà concreta realizzazione alle priorità della programmazione strategica regionale. La selezione degli studi di fattibilità sarà basata sui criteri trasparenti, operativi

e facilmente verificabili in coerenza con gli obiettivi della programmazione strategica; un'attenzione particolare verrà comunque riservata al grado di maturità progettuale degli interventi proposti con riferimento al grado di esecutività, alla validità economico-finanziaria, alla sostenibilità sociale e ambientale.

La logica che guida il modello di *governance* qui proposta è quella della costruzione di una “rete per la promozione dello sviluppo regionale” composta da diversi soggetti istituzionali, privati e del privato sociale che convergono su degli obiettivi comuni e sulle strategie per attuarli. In questo senso, il ruolo della Regione è quello di un soggetto che promuove la convergenza e la collaborazione fra i nodi della rete puntando al potenziamento delle loro capacità piuttosto che ad un'azione di tipo esclusivamente legislativo e regolativo. Per esercitare attivamente questa funzione di *empowerment* delle amministrazioni locali e dei soggetti privati protagonisti delle politiche di sviluppo, la Regione Puglia si avvarrà del supporto di alcune strutture e agenzie regionali chiamate a ricoprire un ruolo importante nella progettazione, realizzazione e valutazione delle politiche di sviluppo del prossimo ciclo di programmazione.

In sintesi, si fa riferimento ai compiti di supporto che verranno assegnati alle seguenti strutture:

- Il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, rivisitato nella sua missione e nella sua struttura, avrà la finalità fondamentale di aiutare l'amministrazione regionale a migliorare le sue performance e a dar conto ai cittadini pugliesi dei risultati conseguiti dalle sue politiche. Tale finalità verrà conseguita attraverso quattro aree di intervento: supporto tecnico alla programmazione; valutazione di programmi e progetti; miglioramento dell'efficacia dell'azione amministrativa regionale; diffusione della cultura della valutazione nella pubblica amministrazione.
- FinPuglia presterà assistenza tecnica, finanziaria e gestionale all'Amministrazione Regionale nell'attuazione delle politiche di sviluppo economico.
- Il ruolo dell'Agenzia regionale per la tecnologia e l'innovazione (ARTI) sarà quello di advisor dell'ente regionale in materia di ricerca tecnologica e innovazione e come attuatore dei suoi indirizzi politico-strategici nonché di snodo regionale delle politiche della ricerca e dell'innovazione finalizzate allo sviluppo locale.
- Tecnopolis CSATA sarà chiamata a sostenere l'ente regione e gli enti locali nella progettazione, nell'attuazione dei programmi di sviluppo e formazione nel campo dell'Information e Communication Technology e dell'E-government.
- L'Istituto Pugliese per le Ricerche Economiche e Sociali (IPRES) concorrerà ad accrescere e valorizzare il patrimonio statistico – conoscitivo riguardante la regione Puglia.
- Sviluppo Italia Puglia SpA supporterà la Regione nel rafforzamento dell'integrazione della programmazione e utilizzo delle risorse comunitarie con quelle derivanti dal FAS.

