



ASSESSORATO BILANCIO E PROGRAMMAZIONE  
Settore Programmazione e Politiche Comunitarie

DOCUMENTO STRATEGICO  
PRELIMINARE DELLA  
REGIONE PUGLIA  
2007-2013

**Gennaio 2006**

## INDICE

Presentazione	3
1. Il sistema regione	6
1.1 Analisi del contesto regionale pugliese	6
1.2 La Puglia nel contesto internazionale	16
1.3 Lo stato dell'ambiente	19
1.4 L'evoluzione tendenziale dell'economia regionale	24
1.5 La Puglia tra passato e futuro	30
2. Le lezioni dell'attuale ciclo di programmazione	37
3. Obiettivi e priorità di sviluppo	40
3.1 Obiettivi generali di sviluppo	40
3.2 Obiettivi specifici per ambito di intervento	44
3.3 Le priorità di intervento	59
3.4 La Puglia e la cooperazione internazionale	62
4. Integrazione finanziaria e programmatica	71
4.1 Integrazioni e sinergie	71
4.2 Coerenza programmatica	72
5. Le condizioni di attuazione	76
6. Governance e partenariato	80
6.1 I principi	80
6.2 Il partenariato	81
6.3 Il governo delle politiche di coesione	83

## **Presentazione**

*di Francesco Saponaro - Assessore Regionale alla Programmazione*

Questa versione tecnica del DSR è il frutto del lavoro di elaborazione di un gruppo di tecnici e degli uffici regionali.

Esso fa seguito al Documento di indirizzo approvato dalla Giunta Regionale il 21 settembre 2005 e al Documento di novembre con cui l'Assessorato alla Programmazione ha avviato il confronto con le organizzazioni del partenariato. Abbiamo registrato con soddisfazione i consensi generalmente manifestati. In questa stesura si è tenuto conto dei primi contributi fatti pervenire dalle organizzazioni del partenariato. Negli ultimi tre mesi del 2005 si è svolto anche un confronto diretto e molto produttivo con le Amministrazioni provinciali che, condividendo in modo convinto l'approccio nuovo dato alla Pianificazione Strategica dalla Giunta Regionale, non si sono limitate ad esprimere pareri metodologici ma hanno accelerato il lavoro di coordinamento degli Enti Locali per far emergere a livello propositivo il quadro dei grandi progetti strategici di area vasta da candidare per il Programma 2007-2013. Lo stesso confronto è stato avviato con le grandi città della regione e con i raggruppamenti di Enti Locali minori, partendo dalle dieci aree attualmente interessate ai Programmi Integrati Territoriali. In questa bozza si è anche tenuto conto delle proposte elaborate per il DSM dall'ANCI nazionale

L'attuale versione del DSR fornisce innanzitutto un aggiornamento più analitico sia dell'analisi delle tendenze dell'economia regionale che degli scenari programmatici proposti, con una evidenza particolare data all'obiettivo della crescita dell'occupazione. L'individuazione delle criticità di fondo della situazione pugliese a nostro avviso costituisce la griglia principale per valutare la coerenza dei progetti e programmi proposti dal territorio. Quanto più i progetti dimostreranno di poter incidere positivamente ai fini del superamento delle tre grandi fragilità (infrastrutturale, produttiva e sociale) della nostra regione, tanto più essi meriteranno – nella selezione a farsi nei prossimi mesi – evidenza prioritaria e rilievo finanziario nella nuova Pianificazione 2007-2013.

Contemporaneamente è in corso di elaborazione a livello nazionale e regionale il nuovo Piano di Sviluppo Rurale, che troverà molti presupposti di integrazione con le ipotesi di interventi infrastrutturali e ambientali, di incentivazione innovativa ai sistemi produttivi e di nuova programmazione sui temi del capitale umano e dei servizi socio-sanitari contenute nel DSR. E' noto infatti che quest'ultimo, secondo l'impostazione della Commissione europea, riguarda soltanto il nuovo ciclo dei Fondi FESR e FSE. Ma i due piani vanno strettamente collegati anche mediante un filo conduttore comune rappresentato dalla Pianificazione Territoriale e, a loro volta, vanno integrati con la programmazione dell'utilizzo delle risorse straordinarie di fonte nazionale rappresentata prevalentemente dal FAS.

Occorre rendere evidente che il complesso di questa programmazione coincide con l'elaborazione di un nuovo Piano Regionale di Sviluppo che, per non essere un vacuo documento letterario sganciato da una seria pianificazione finanziaria, dovrà occuparsi di coordinare le priorità e l'articolazione temporale di impiego della finanza di investimento. E' bene conoscere la condizione attuale della finanza ordinaria per chiarirsi le idee.

Il Bilancio 2006 può contare su entrate fiscali di circa 7,123 miliardi di euro. Al netto dei finanziamenti della Sanità (5,4 miliardi), delle spese del personale e per il funzionamento istituzionale, dei mutui e delle varie riserve contabili, per finanziare l'insieme degli altri programmi e servizi residua una cifra inferiore a 1 miliardo di Euro. Considerando che questa cifra comprende molte risorse vincolate perché trasferite dallo Stato in corrispondenza di normative nazionali, risulta molto chiaro che con le risorse ordinarie, composte prevalentemente da spesa sociale e spesa corrente, non si potrà giammai fronteggiare il fondamentale tema del rilancio produttivo della Puglia. Di qui la crucialità della finanza straordinaria di investimento, prevalentemente di origine europea. Il recente compromesso sul bilancio e sulla politica di coesione regionale della UE ha prodotto per la Puglia uno scenario abbastanza soddisfacente perché permette di contare fino al 2013 su almeno un miliardo l'anno di finanziamenti aggiuntivi. Va da sé che una pianificazione politica e amministrativa consapevole e responsabile deve puntare a modificare il più possibile lo scenario degli anni passati, nel senso di finalizzare ogni euro investito ad una possibile ricaduta positiva sugli indicatori di sofferenza della nostra realtà regionale, e questo percorso deve contemporaneamente rendere la nostra realtà più autonoma e pronta ad affrontare il periodo di drastica riduzione dei finanziamenti europei che seguirà al 2013. Per ottenere questo risultato la Giunta Regionale ha individuato, come è noto, tre grandi assi strategici articolati nell'ambito di una dimensione internazionale dell'azione amministrativa e del ruolo che la Regione intende assumere nel prossimo futuro verso i territori vicini del bacino del Mediterraneo e frontalieri dei Balcani occidentali:

1. **le politiche di contesto** per migliorare la dotazione infrastrutturale, offrire un set minimo di servizi collettivi di base (acqua, depurazione, rifiuti etc.) a tutta la popolazione pugliese, di qualificare l'ambiente sia in direzione della bonifica dei siti inquinati e della difesa del suolo che dei nuovi interventi agroambientali, migliorare i servizi e la qualità della vita urbana, intervenire sullo sviluppo locale integrato a partire dalle aree a rischio di marginalità. Su questo asse sono maturate proposte di rilievo interregionale (ferrovia veloce Bari-Foggia-Napoli, completamento della linea ferroviaria adriatica, asse stradale Sele-Ofantino, collegamenti interregionali della provincia di Foggia, interventi massicci sul sistema della portualità regionale, attivazione di nuovi voli aerei a basso costo) ispirate all'obiettivo dei collegamenti orizzontali all'interno del Mezzogiorno e di connessione del Corridoio 1 con il Corridoio 8; altre di rilievo regionale e locale per migliorare l'accessibilità di importanti territori regionali ai fini produttivi e turistici. L'obiettivo di lavoro per i prossimi mesi è quello di esaminare la dotazione tecnico-progettuale di ogni proposta, i costi stimati, la valutazione dell'impatto ambientale e dei benefici economici ed occupazionali diretti ed indiretti che ogni intervento può apportare all'economia regionale e, infine, valutare quale concorso finanziario dello Stato potrà convergere su alcuni interventi più complessi.
2. **le politiche della ricerca e della innovazione dei sistemi produttivi** mirate prevalentemente a sostenere percorsi aziendali di innovazione tecnologica, crescita dimensionale, internazionalizzazione delle aziende di ogni settore, oltre che

finalizzate – insieme alle politiche di contesto e sul capitale umano – ad attrarre nuovi investimenti. E' giusto sottolineare il consenso dichiarato sia da parte delle forze sindacali che di quelle imprenditoriali alla impostazione più mirata e selettiva del sistema di incentivazione. Ancora in discussione sono le modalità di intervento relativi ad alcuni strumenti di intervento (ASI, Distretti) su cui si sta svolgendo un confronto serrato con le forze sociali.

3. **le politiche di inclusione sociale (lavoro, formazione, welfare)** caratterizzate da un approccio strategico che pone in relazione l'inclusione sociale con la crescita economica. Il principio fondante delle politiche di inclusione è l'**integrazione** intesa come metodo di lavoro per l'organizzazione di reti di servizi capaci di fornire risposte articolate e personalizzate all'individuo ed al nucleo familiare, come obiettivo prioritario per la costruzione di una società maggiormente inclusiva e coesa (sia nelle condizioni di occupabilità sia per quanto concerne un più efficace sistema di welfare) e, infine, come trasversalità rispetto alle diverse politiche di settore delle politiche di inclusione sociale e di quelle finalizzate a mantenere in buona salute e in condizioni di benessere la popolazione attiva.

L'attuale bozza tecnica di DSR costituirà il documento di base dei FORUM tematici che sono in via di convocazione (Sviluppo culturale e Società dell'informazione, Risorse naturali, Infrastrutture e Trasporti - Ambiente, Energia e Prevenzione dei Rischi – Salute e Servizi Sociali – Sistemi turistici locali – Formazione per un lavoro di qualità – Ricerca innovazione e aiuti alle imprese – Sviluppo urbano sostenibile – Sviluppo Rurale ). Ovviamente il risultato dei Forum e dei Tavoli tematici confluirà nelle prossime settimane ad arricchire la attuale Bozza e a farle assumere una veste più compiuta anche ai fini del confronto in sede nazionale ed europea.

# 1. Il sistema regione

## 1.1 Analisi del contesto regionale pugliese

Le diagnosi dello stato dell'economia pugliese convergono nel delineare una situazione che permane critica fin dal 2001, dopo un quadriennio 1997-2001 di sostanziale miglioramento dei principali indicatori economici.

In questo quadro si accentuano negli ultimi tempi criticità di carattere strutturale, che sembrano delineare una tendenza negativa di lungo periodo.

In particolare pare contrarsi la capacità di esportazione, si riduce la dinamica della produttività, permane modesto il tasso medio di innovazione e si conferma la difficoltà di creazione di nuovi posti di lavoro. Questi elementi segnano uno scenario di criticità strutturale malgrado la presenza di poli e singoli campioni di eccellenza presenti nel tessuto manifatturiero pugliese.

### *La formazione e la distribuzione del Pil*

L'economia pugliese attraversa una fase di rallentamento avviata nel 2000 e protrattasi fino a tutto il 2004; questo rallentamento è documentato dalla maggior parte degli indicatori disponibili.

Nel periodo 2000-2004 il **Pil reale** della Puglia è cresciuto del 3,5% (pari ad un tasso medio annuale di 0,7%). Nel periodo in questione, infatti, si è registrato un rallentamento della crescita economica pugliese rispetto ai tassi record registrati negli anni immediatamente precedenti, come indica il tasso medio annuale calcolato sul più lungo periodo 1996-2004, pari a 1,5% e pari anche al relativo tasso medio dell'Italia per lo stesso periodo. La fase di stagnazione dell'economia pugliese è confermata anche dal confronto con il già basso ritmo di crescita nazionale (tasso annuale medio 2000-04 pari a 1,3%) e con i corrispondenti dati per il Mezzogiorno. Nell'ultimo quinquennio, infatti, l'economia del Mezzogiorno è cresciuta ad un tasso medio annuale pari ad 1,5%; tuttavia anche il Mezzogiorno presenta un rallentamento nel periodo poiché il tasso di crescita 1996-2004 si attesta su 1,7%.

Il contributo della regione alla formazione del PIL nel 2003 è stato pari al 4,7% del Pil nazionale e al 19% del Pil del Mezzogiorno, quote pressoché invariate rispetto agli stessi valori del 2000: il peso sul Pil italiano è stato identico, mentre il peso sul totale del Mezzogiorno è stato del 19,3%. Se si considera che, invece, il contributo dell'intera area del Mezzogiorno sul totale del Paese è passato dal 24,4% del 2000 al 24,9% del 2003, si può ben intendere che la fase di crisi della regione tende a farle perdere terreno rispetto alle altre regioni del Mezzogiorno.

Nonostante questa tendenza, la Puglia continua lentamente a progredire in termini di benessere, sia pure misurato solo in termini di **Pil pro-capite**: pur in presenza di una battuta d'arresto negli ultimi due anni, il Pil pro-capite pugliese è passato dal 66,4% di quello italiano nel 2000 al 67,2% nel 2004. La diminuzione del gap pugliese di soli otto decimi di punto, in realtà, contrasta con il processo molto più veloce che si è registrato nel Mezzogiorno: il divario dell'area sul totale nazionale è diminuito di 2,1 punti, passando dal 67,5% del 2000 al 69,6% del 2004.

La **struttura produttiva settoriale** del valore aggiunto della Puglia nel 2003 è caratterizzata da un peso dell'industria pari al 21,5%, inferiore a quello medio italiano (28,1%) ma superiore a quello del Mezzogiorno (20,9%). Rispetto al 2000 l'industria ha perso importanza ad ogni livello territoriale considerato. In particolare in Puglia ha perso sette decimi di punto, che, uniti al punto percentuale perso dal settore primario, sono andati ad appannaggio del settore dei servizi.

La dinamica dell'industria pugliese è stata negativa nel periodo 2000-2003 (-0,5% variazione media annua), a fronte di una dinamica positiva del Mezzogiorno (la cui industria cresce di circa 1 punto percentuale annuo) e di una sostanziale immobilità del settore in Italia.

Se si considera l'industria in senso stretto, aumenta la percezione della costante caduta: dei sette decimi di punto perduti nel periodo 2000-2003, sei sono da attribuirsi all'industria in senso stretto, mentre il settore costruzioni rimane stabile con una quota del 5,5% sul v.a. totale regionale, in linea con i corrispondenti valori per il Mezzogiorno e di poco superiore a quelli dell'Italia.

Il settore pugliese dei **servizi** – l'unico che mostra un tasso di crescita medio positivo per il periodo di riferimento 2000-2003 - è invece sovrarappresentato rispetto ai valori relativi al Paese: il suo peso del 73%ca. è infatti superiore a quello nazionale (69%), mentre invece è inferiore a quello meridionale (75%ca.). Ma ciò non costituisce necessariamente un elemento di sviluppo, poiché il terziario pugliese - come quello del Mezzogiorno intero - è sostanzialmente costituito 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, registra una presenza di imprese pari all'8,6 % del totale delle imprese registrate nel 2003, mentre il relativo dato italiano indica una percentuale maggiore pari al 14,8% sul totale delle imprese.

Il settore **primario**, in caduta costante in tutto il territorio italiano, mostra una dinamica negativa ancor più accentuata in Puglia, dato il maggior peso che esso ha sul totale del valore aggiunto regionale. La variazione media annuale di -3,6% in Puglia ha così ridotto il peso del settore agricolo dal 6,8% del 2000 al 5,8% del 2003. Ma, nonostante la tendenza negativa e la ristrutturazione settoriale in corso, la Puglia continua ad avere un settore agricolo superiore a quello del Mezzogiorno e di importanza quasi doppia rispetto al peso che esso ha in Italia (2,8%), confermando con ciò l'importanza strategica che questo settore ha e il potenziale di sviluppo che esso può contenere se adattato alle nuove tecnologie e orientato alla "nuova" domanda espressa per i prodotti agro-alimentari.

La **produttività**<sup>1</sup> dell'economia pugliese, nel periodo 2000-2003, mostra un'immobilità assoluta, in linea con la realtà del Mezzogiorno e dell'Italia intera. I settori nei quali c'è stata una qualche variazione significativa nella produttività sono stati quello dell'industria alimentare, nell'artigianato (in misura più consistente che nel Mezzogiorno ed in Italia), ed in generale nelle PMI, in conseguenza di un più ampio gap da colmare. Nell'industria manifatturiera, nel turismo, in agricoltura e nel commercio, la produttività decresce in tutti i livelli territoriali considerati.

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 andata in aumento nel triennio 2001-2004. Com'è stato più volte evidenziato, **la dinamica regionale degli investimenti non gode di quell'autonomia che dovrebbe servire a dare un forte impulso allo sviluppo della regione**. Essa, come afferma l'Istituto Tagliacarne, appare legata in modo anche eccessivo alla dinamica degli interventi originati dai Fondi Strutturali: si osserva, infatti, una certa ciclicità che rivela forti variazioni in aumento in prossimità del completamento del ciclo strutturale, com'è successo nel 1999 con una variazione del 10% ed in misura minore negli anni successivi.

**Gli investimenti, dunque, non riescono a caratterizzarsi con un'autonomia tale da rendersi promotori della crescita regionale.**

Considerando l'intensità di accumulazione del capitale come investimenti fissi lordi in rapporto al Pil, si evidenzia una minima ma costante crescita di questo indicatore per la Puglia, dal 22,2% del

---

<sup>1</sup> Calcolata come il rapporto tra valore aggiunto a prezzi base e unità di lavoro totali.

2000 al 23,1% del 2002. Queste variazioni sono per lo più in linea con quelle avutesi per il Mezzogiorno (dal 23,6% al 24,2%) e per l'Italia (dal 22,8% al 24%), anche se l'indicatore in questione continua a mantenersi su livelli più bassi.

I **consumi** finali interni pugliesi sono cresciuti nel periodo 2000-2003 del 2,9%; larga parte di questa variazione è dovuta ai consumi delle istituzioni senza scopi di lucro e delle amministrazioni pubbliche (+6%) piuttosto che ai consumi delle famiglie (+1,8%). Questo andamento conferma sia quello del Mezzogiorno che quello dell'Italia: le variazioni totali sono rispettivamente dell'3,6% e del 3,2%, dovute anche in questi casi più ai consumi pubblici (8% e 8,2%) che a quelli delle famiglie (2% e 1,8%). Nonostante i consumi delle famiglie pugliesi siano aumentati nel periodo 1995-2003, essi sono cresciuti in modo più ridotto rispetto sia ai tassi del Mezzogiorno e dell'Italia intera.

### *Mercato del lavoro*

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.

**La regione è comunque caratterizzata da un tasso di occupazione inferiore a quello medio della ripartizione di appartenenza (nel 2004 il 45% contro il 57,4% a livello italiano e il 46,1% meridionale).** Nel 2000<sup>2</sup> 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) dell'occupazione pugliese riguarda gli occupati nella fascia di età 55-64 anni. Nel 2000 avevano un tasso di occupazione relativo pari a 30,4%, valore 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 28,5% in Puglia, mentre la *performance* dei lavoratori nel Mezzogiorno ed in Italia nella corrispondente fascia d'età è migliorata, facendo registrare un relativo tasso pari a 31,5% e 30,5% rispettivamente. A livello **settoriale**, è il settore delle costruzioni in Puglia che fa registrare la crescita più elevata dei suoi occupati: 8,7% tra il 2000 ed il 2003, con un tasso medio annuo di crescita del 2,2%, superiore ai pur elevati tassi di crescita del Mezzogiorno e dell'Italia. I servizi, pur riportando una crescita del 4,3% per lo stesso periodo, in realtà registrano un tasso medio annuo di crescita pari a 1,1%, in linea con le performance della ripartizione e del Paese. Gli occupati dell'industria in senso stretto crescono ad un tasso mediamente più basso del tasso relativo al Mezzogiorno, ma comunque più alto di quello italiano, sostanzialmente invariato nel periodo 2000-2003. Gli occupati del settore agricolo, in calo in modo analogo sia nel Mezzogiorno che in Italia (tasso medio annuo -1,4% per il periodo 2000-2003), sono in ancor più forte diminuzione in Puglia, facendo registrare una diminuzione dell'11% circa per tutto il periodo con un tasso di crescita di -2,7%. Le variazioni relative ai lavoratori dipendenti sono più favorevoli per tutti i settori, compreso quello agricolo dove la variazione negativa, presa in valore assoluto, è minore. Ciò induce a pensare che l'occupazione

---

<sup>2</sup> 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.



creata nel periodo di riferimento è ancora nella tipologia dei lavoratori dipendenti, con le implicazioni del caso sul **carente potenziale imprenditoriale della regione**.

Sul fronte della **disoccupazione**, la Puglia è migliorata passando dal 17,3% 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 acquista un carattere di drammaticità: nonostante il tasso di disoccupazione giovanile si sia ridotto di 10 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 (55% nel 2000) e 23,5% dell'Italia**.

Il **tasso di attività** del 2004 (53,4%) risulta inferiore a quello italiano (62,5%) e, sia pure di poco, anche a quello meridionale (54,3 %). Nel 2000, i tassi per le tre aree erano rispettivamente 52,5%, 53,3% e 59,9%, mostrando così una lieve tendenza all'allargamento della base lavorativa delle aree. La scomposizione **settoriale** dell'occupazione pugliese mostra che nel 2004 il 64% circa degli occupati appartiene al settore dei servizi, con una percentuale sostanzialmente pari alla media italiana (64,9%) e inferiore a quella del Mezzogiorno (68,7 %); segue il settore dell'industria in senso stretto con il 16,6 % degli occupati (22,5% la media italiana e 13,9% quella del Mezzogiorno); il settore dell'agricoltura con il 9,8% degli occupati, risulta superiore alla media del Mezzogiorno (7,5 %), contro il 4,4% della media nazionale; infine il settore delle costruzioni con il 9,5% degli occupati (8,2 % la media italiana e 9,9% quella meridionale).

Il quadro sin qui presentato del mercato del lavoro pugliese, come quello meridionale, non tiene conto della presenza pur pervasiva del mercato del lavoro **sommerso**. Per darne brevemente conto, giova richiamare i dati sull'economia sommersa<sup>3</sup> aggiornati al 2003. Il **tasso di irregolarità**<sup>4</sup> in Italia al 2003 è del 13,4%, in lieve diminuzione rispetto alla media italiana del 2000 pari al 15%.

Il tasso di irregolarità pugliese si attesta al 20% (era al 20,4% nel 2000), mentre quello del Mezzogiorno non è variato significativamente (nel 2003 22,8% e nel 2000 22,4%). In Puglia, il tasso di irregolarità più elevato si riscontra nell'agricoltura (41%), seguita da costruzioni (26%) e servizi (18%), in conformità con quello che succede a livello nazionale e di ripartizione, anche se i rispettivi valori sono inferiori, ed in Italia il secondo settore più irregolare è quello dei servizi.

Nonostante non siano disponibili dati aggiornati a livello provinciale, si può inferire che abbiano subito anch'essi delle riduzioni (nel 2001 si andava da un minimo di 24% nella provincia di Bari ad un massimo del 45% nella provincia di Brindisi), pur con la dovuta precisazione proveniente dall'Istat circa una maggiore propensione all'irregolarità nelle province a maggior vocazione agricola (ad es. Foggia). In ogni caso, **il range del tasso di irregolarità delle province pugliesi va dal 20% al 31%. La composizione del lavoro irregolare pugliese vede prevalere la quota dei c.d. lavoratori irregolari in senso stretto rispetto alle altre tipologie costituite da stranieri non residenti e secondi lavori**.

### *Tessuto imprenditoriale*

Le **imprese attive** in Puglia alla fine del 2004 erano 339.058, mentre nel 2000 erano 334.676, avendo fatto quindi registrare un aumento dell'1,3%. Escludendo le imprese agricole, le imprese

<sup>3</sup> Istat, settembre 2005.

<sup>4</sup> Definito come totale unità lavoro irregolari su totale unità regolari.

attive registrate erano 288.820 (nel 2000 le imprese attive extra-agricole erano 217.628), di cui 19.789 iscritte nell'anno, pari ad un tasso di crescita del 2,6 per cento imprese. La provincia con il tasso di evoluzione più alto è Lecce (3,5%), seguita da Foggia (3%), Taranto (2,9%), Bari (2%) e Brindisi (1,9%). La performance pugliese è migliore di quella italiana (2,2%) ma non di quella meridionale (2,7%), anche se nulla può essere inferito sulla qualità e produttività delle imprese dal loro mero tasso di crescita.

La **composizione settoriale del tessuto imprenditoriale** pugliese conta il 30% delle imprese attive nel settore primario (era il 35% nel 2000) ed una quota simile nel comparto del Commercio pari a 30,6%, contro il 28,7% del 2000. Il restante 40% è da attribuire per metà all'industria (della quale quota la metà è composta da imprese nel comparto Costruzioni) e per metà al restante settore dei servizi. Tra queste, circa il 10% è costituito da imprese della P.A. e da altri servizi pubblici, il 3,7% da imprese di tipo turistico-ricettivo ed il 2,9% da imprese di trasporti. Il contributo maggiore alla presenza di imprese attive viene dalla provincia di Bari, seguite da Foggia (20%) e Lecce (18%), mentre Taranto (11,9%) e Brindisi (10,7%) restano indietro.

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 - e valori simili che oscillano attorno al 96% per le province pugliesi, dal 95,1% di Bari al 96,8% di Foggia – il 96,4% per il Mezzogiorno ed il 94,9% del Paese.

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

Il tessuto imprenditoriale pugliese risulta inoltre connotato dalla presenza di alcuni sistemi produttivi locali ad elevato livello di specializzazione diffusi sull'intero territorio regionale sia nei comparti maturi del manifatturiero leggero sia in attività produttive a maggiore valore aggiunto. Tali sistemi hanno fornito un contributo determinante negli ultimi decenni allo sviluppo dell'economia regionale, e risultano attualmente contrassegnati da importanti fenomeni di sviluppo e di riposizionamento strategico-competitivo a seguito dei processi di integrazione ed internazionalizzazione dei mercati in pieno svolgimento.

### *Il mercato del credito*

Dopo la recente ristrutturazione del mercato del credito, che ha visto una notevole riduzione degli istituti di credito operanti sul territorio e il progressivo allontanamento tra la compagine proprietaria e gestionale delle banche e gli utenti finali del credito, le considerazioni sul mercato del credito locale devono tener conto delle differenziazioni esistenti sull'intero territorio nazionale.

L'indice di **intensità creditizia**<sup>5</sup> è passato, per la Puglia, dal 26,6% del 2000 al 27,5% del 2003, più o meno sugli stessi livelli del Mezzogiorno anche se il valore del 2000 era di 27% e quello del 2003 del 26,2%. 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.

Anche la **capacità di finanziamento**, espressa come differenziale dei tassi a breve termine sui finanziamenti per cassa con il Centro-nord, rimane sostanzialmente stabile, con differenziali che passano dall'1,9% del 2000 all'1,8% del 2003, mentre per il Mezzogiorno si registra un aumento in mezzo decimo di punto fino all'1,94% del 2003.

Una possibile giustificazione del permanere di questo differenziale risiede nell'alto tasso di rischiosità del territorio in cui operano le banche, accentuata ancor più da un forte indebitamento a

---

<sup>5</sup> Consistenza media degli impieghi bancari in percentuale del Pil a prezzi correnti.

breve e da prassi contabili poco trasparenti, con il risultato di un maggior tasso di sofferenza (in percentuale degli impieghi) proprio nelle aree più deboli e di forte fabbisogno creditizio. C'è però da aggiungere che la percentuale delle sofferenze sugli impieghi è in calo in tutta Italia, Puglia compresa, dove è passata dal 21,7% del 1999 al 13,2% del 2004. In quest'ultimo anno, questo indicatore è stato pari ad 11,2% per il Mezzogiorno e 4,7% per l'Italia. Un ultimo aspetto, non per importanza, riguarda il differenziale tra depositi ed impieghi: nel 2002, i depositi pugliesi sono stati pari al 4,1% del totale dei depositi italiani (quelli del Mezzogiorno il 20,8%) e gli impieghi della clientela pugliese sono stati solo il 2,7% (mentre quelli del Mezzogiorno il 13,6%). Ovviamente i dati per il Centro-Nord attestano il maggior volume di impieghi rispetto al minor volume di depositi.

### *Innovazione e competitività*

La spesa in Ricerca & Sviluppo può contribuire a dare un'idea del grado di innovazione raggiunto sul territorio regionale. Nel 2002 la **spesa in R&S sul Pil** regionale si conferma allo 0,6% del Pil, valore sostanzialmente uguale dal 2000, e, sia pur di poco, inferiore alla media del Mezzogiorno (0,77%), anch'essa uguale sin dal 2000. Rispetto all'Italia, il dato pugliese rappresenta poco più della metà (1,16% nel 2003, lievemente superiore al dato del 2000 pari a 1,07%).

Un aspetto interessante proviene dalla lettura dei dati sulla **spesa in R&S per soggetto** generante ricerca: Università, Amministrazioni Pubbliche, Istituzioni No-Profit ed Imprese, con università ed imprese quali maggiori soggetti. Un dato molto singolare proviene da un semplice ordinamento dei dati effettuato per gli anni 2002 e 2003: la maggior quota di Ricerca & Sviluppo delle regioni meridionali proviene dall'Università, mentre la maggior quota della spesa in R&S delle regioni settentrionali proviene dalle imprese; inoltre le due quote di spesa sembrano essere inversamente correlate, giacché la regione che detiene il primato per l'una si posiziona in coda per l'altra. **Per la Puglia in particolare, possiamo dire che nel 2003 il 58% della spesa in R&S proveniva dalle università, mentre solo il 24% dalle imprese**, occupando così rispettivamente il 6° ed il 15° posto nella graduatoria regionale. Per inciso, la Calabria detiene il primato della spesa R&S dell'università ed il record negativo della spesa R&S delle imprese.

### *Dotazione infrastrutturale*

Il sistema infrastrutturale della Puglia evidenzia al 2004 un ritardo nei confronti del Paese: l'indicatore dell'Istituto Tagliacarne<sup>6</sup> 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 73,6% della media italiana. Se alla dotazione di infrastrutture economiche associamo quella di **infrastrutture sociali** (istruzione, sanità, ricreative), l'indice sale al 79% della media italiana per la Puglia, comunque superiore al relativo indice per il Mezzogiorno (76% circa).

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. Rispetto al Mezzogiorno nel 2004 la Puglia ha una

---

<sup>6</sup> Istituto Tagliacarne 2004 in statistiche regionali Starnet-Unioncamere.

dotazione superiore della rete ferroviaria, ma anche della rete energetica e delle reti bancarie e creditizie.

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.

A livello **provinciale**, Bari risulta molto attrezzata in strutture per l'istruzione e per la sanità, ma mentre per le prime registra una tendenza all'aumento dal 1991, per le seconde il dato è in diminuzione, certamente a causa del riordino del sistema sanitario pugliese che fa registrare valori in diminuzione anche per tutte le altre province. 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%).**

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

## *Variabili sociali*

### *La popolazione della Puglia*

La **popolazione** pugliese al 31 dicembre 2004 risulta pari a 4.068.167, cioè pari al 19,6% del totale Mezzogiorno e al 7%ca. di quello italiano, con la maggior concentrazione nella provincia di Bari (39,2%). La regione presenta un indice di **dipendenza strutturale**, al 31.12.03, pari a 48,8%, con un valore massimo per la provincia di Foggia (51,4%) ed un minimo per la provincia di Taranto (46,8%). Questo indicatore offre una idea approssimativa del rapporto tra popolazione dipendente (bambini e anziani) e popolazione in età attiva. Esso è in realtà molto simile a quello per il Mezzogiorno e per l'Italia. Se poi si guarda all'indice di dipendenza degli anziani e all'indice di dipendenza giovanile, si evidenzia che la dipendenza, data la struttura della popolazione per età, è dovuta maggiormente alla presenza degli anziani che dei giovani, tranne che per le province di Bari e Foggia, dove infatti l'**indice di vecchiaia** della popolazione è più basso rispetto alle altre province, tutte con valori sopra il 100 al pari della Puglia, del Mezzogiorno e dell'Italia.

Le presenze regolari degli **stranieri** al 31 dicembre 2003 si attestavano sulle 42.985 unità in Puglia, il 47% delle quali nella provincia di Bari. Il 90% di queste presenze è costituito, sia in Puglia che, approssimativamente, nelle singole province da cittadini extra-comunitari. La suddivisione percentuale delle presenze straniere per Paese di provenienza è simile a livello provinciale, tranne che per gli immigrati provenienti dai Paesi di nuova adesione, che ammontano al 43% delle presenze straniere della provincia di Foggia (contro il 28% in provincia di Bari).

In totale, nella regione sono presenti 1.056 stranieri ogni 100.000 abitanti, con un range di variazione dalle 1.270 unità in provincia di Bari alle 655 unità nella provincia di Taranto. I rispettivi valori per il Mezzogiorno e per l'Italia si attestano, per lo stesso periodo, alle 1.224 e 3.404 unità rispettivamente.

Infine, la Puglia presenta un **saldo demografico** positivo pari a 27.177, dovuto per la maggior parte al saldo positivo della provincia di Bari, seguita dalle altre province, tra le quali la sola con un saldo demografico negativo è Foggia, con -1.145.

E' possibile avere un'ulteriore rudimentale idea dello sviluppo disomogeneo delle regioni italiane prendendo in considerazione l'**indice di povertà**, che indica quanta parte della popolazione vive in famiglie al di sotto della soglia di povertà. **In Puglia nel 2003 (senza variazioni dall'anno precedente) è il 25% della popolazione a vivere in condizioni di povertà, contro un indice di povertà relativo al Mezzogiorno del 22,5%, in diminuzione.** Il valore dell'indice per l'Italia scende all'11,8% per il 2003, con una media per le regioni non obiettivo 1 del 6,1%. **La Puglia detiene questo triste primato con Sicilia e Calabria (27% e 26%), mentre in Lombardia solo il 4,2% della popolazione vive sotto la soglia della povertà.**

### *Le donne in Puglia*

L'accesso al mercato del lavoro della componente femminile, in Puglia, risulta essere ancora oggi molto limitato:

- il tasso di attività femminile al 31/12/2003 era, infatti, molto modesto (36,9%) ancora di più se confrontato con quello maschile (62%)
- la situazione di forte svantaggio femminile nella regione appare ancora più evidente se si osserva il tasso di occupazione che presenta in Puglia un divario particolarmente accentuato tra maschi (occupato il 63,7% della popolazione maschile di età compresa fra i 15 ed i 64 anni) e femmine (occupato il 26,5%);

- la bassa occupazione femminile è rimarcata dal confronto con l'analogo valore per l'Italia nel suo complesso (42,7%);
- in concomitanza con la scarsa partecipazione al mercato del lavoro delle donne pugliesi, sia rispetto ai maschi regionali che alle donne italiane, si registrano nella regione anche alti livelli di disoccupazione femminile (21,1%).

Un ulteriore riscontro alla 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%) contro la pur alta percentuale corrispondente maschile pari al 10,5%. Nell'industria lavora il 13,2% delle occupate (essenzialmente nel settore della trasformazione industriale), mentre i lavoratori pugliesi lavorano per il 32% nell'industria, con quote quasi equamente distribuite tra costruzioni (13,3%) e trasformazione (17,7%). Inoltre il 79,6% delle occupate pugliesi sono lavoratrici dipendenti, mentre la quota scende a 70% per i lavoratori maschi, in linea con le percentuali nazionali e meridionali.

Su una condizione tradizionalmente difficile si sono poi innestate le dinamiche congiunturali che hanno visto la Puglia colpita, in modo sempre più grave, dalla crisi di ampi settori dell'industria manifatturiera.

Tutto ciò si rileva chiaramente dai dati sull'occupazione che evidenziano come le prime vittime del calo degli occupati siano proprio le donne. Infatti i dati mostrano come la crisi colpisca in particolare la componente femminile con un tasso di disoccupazione in aumento dal 20,6 del 2002 al 21,8% del 2004, in controtendenza rispetto all'analogo dato maschile che passa dal 10,7 al 10,2% ed ancor più rispetto al dato delle regioni meridionali, in cui si passa dal 26,4 al 25,3% per le donne e dal 14,1 al 13,8% per gli uomini.

Esiste quindi una vera emergenza che nasce proprio nei settori produttivi in cui maggiore è la presenza di donne, come il tessile abbigliamento calzaturiero, che negli anni passati avevano sostenuto l'occupazione femminile.

Tra i settori di attività economica, solo il commercio ha mostrato un andamento positivo dell'occupazione femminile nel 2004 rispetto all'anno precedente con un + 2,2%, mentre tutti gli altri settori hanno mostrato una dinamica negativa con punte del -8,3% nel settore artigiano della produzione e del -2% nel settore manifatturiero e nel terziario avanzato.

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 di mobilità.

## 1.2 La Puglia nel contesto internazionale

La Puglia, collocata alla periferia dell'Europa sud-orientale rappresenta oggi, per i popoli e per le Istituzioni di quest'area, un punto di riferimento fondamentale e un crocevia d'obbligo verso le terre dell'Adriatico e del Mediterraneo, secondo vocazioni e direttrici segnate da secoli.

Risulta pertanto di primario interesse rafforzare il suo ruolo internazionale al fine di svolgere un ruolo di coautore nella politica internazionale italiana ed europea.

Quest'area allargata e dalla forte potenzialità economica, è di fatto considerata come una regione europea strategica nello sviluppo dell'Europa Comunitaria, in particolare per i Paesi dell'Europa centro-orientale e balcanica.

Tutto ciò potrà essere favorito dal superamento o comunque dall'attenuazione, delle barriere istituzionali, socio-culturali ed economiche esistenti rispetto alle regioni di prossimità.

La sua posizione geografica la pone infatti in un'ottica di allargamento dell'attuale Unione a 25, in un contesto particolarmente cruciale che vede coinvolta l'area mediterranea e quella balcanica.

Nello scenario del Mezzogiorno d'Italia, la Puglia è senza dubbio una delle regioni a maggiore vocazione estera dopo la Campania, anche se l'ampia presenza di imprese pugliesi nei settori tradizionali del "*Made in Italy*", attualmente soggetti a forti pressioni competitive da parte dei paesi emergenti, impone al sistema imprenditoriale regionale di accrescere velocemente la propria competitività al fine di mantenere e migliorare le posizioni acquisite sui mercati internazionali.

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%.

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. I valori per il periodo 2000-2003 mostrano senz'altro una perdita di questa capacità a tutti i livelli territoriali considerati.

La stessa tendenza mostra l'indicatore per il **grado di apertura** dei mercati (importazioni di merci su Pil). In questo caso, i valori sono in diminuzione per tutti i tre livelli territoriali considerati, e con valori per la Puglia inferiori sia al Mezzogiorno che all'Italia: nel 2000 si importavano merci per un valore pari all'8,8% del Pil pugliese e nel 2003 pari all'8%. In Italia si è passati dal 22,2% del 2000 al 20,2% del 2003.

Il principale **destinatario** del flusso di export pugliese è l'Unione Europea a 15, con una quota del 63,7%, che sale al 66,6% se includiamo i nuovi membri. In realtà, dovendo considerare il mercato dell'Unione Europea ormai come mercato "interno", a distanza di 13 anni dal compimento del Mercato Unico, si potrebbe anche ritenere che la Puglia si sia molto poco internazionalizzata. La geografia dei destinatari del Mezzogiorno e dell'Italia, pur con minime variazioni nelle cifre, ripercorre le stesse traiettorie dei flussi dell'export pugliese. Rimane il dato caratterizzante per cui, se consideriamo "interno" il mercato dell'Unione Europea a 25, il 70% dell'export meridionale ed il 71,7% dell'export italiano sono da considerarsi esportazioni "interne".



**Tab 2 - La geografia delle esportazioni delle province pugliesi (%sul totale), 2000 e 2004**

PAESE	Foggia		Bari		Taranto		Brindisi		Lecce		Puglia	
	2000	2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004
<b>EUROPA</b>	84,2	78,8	72,7	77,9	76,2	70,9	57,4	80,8	74,8	76,8	73,1	76,5
<b>UE15</b>	80,7	72,1	62,5	63,2	59,6	67,0	51,6	69,9	55,7	47,6	61,9	63,7
<b>UE25</b>	81,3	73,8	64,7	67,2	62,0	68,2	52,6	72,8	57,0	49,4	63,7	66,6
Europa centro orientale	2,2	4,5	6,4	11,3	10,9	1,9	1,7	5,7	15,5	22,7	7,4	9,2
Altri paesi europei	1,3	2,1	3,8	3,4	5,8	2,0	4,0	5,2	3,6	6,5	3,8	3,5
<b>AFRICA</b>	1,0	2,4	1,3	1,6	9,8	6,9	9,7	2,6	2,0	2,7	3,5	3,2
Africa settentrionale	0,9	2,1	0,6	1,1	9,1	4,7	9,5	2,1	1,2	2,2	2,9	2,2
Altri paesi africani	0,1	0,3	0,8	0,5	0,7	2,3	0,2	0,4	0,8	0,5	0,6	0,9
<b>AMERICA</b>	13,1	16,4	20,2	14,5	5,4	7,6	25,1	11,0	18,7	16,0	17,5	12,7
America settentrionale	11,0	11,0	18,8	12,6	5,0	7,4	23,2	8,7	18,0	15,4	16,2	11,1
America centro meridionale	2,1	5,3	1,4	1,9	0,4	0,3	1,9	2,4	0,7	0,6	1,3	1,6
<b>ASIA</b>	1,4	1,8	4,9	4,9	8,2	14,1	7,3	5,1	4,3	3,4	5,2	6,9
Medio oriente	0,5	0,9	2,1	1,7	5,6	6,9	3,8	1,0	3,3	1,8	2,8	2,8
Asia centrale	0,0	0,1	0,2	0,1	0,2	1,0	0,2	0,3	0,1	0,7	0,2	0,4
Asia orientale	0,9	0,8	2,6	3,1	2,4	6,2	3,4	3,7	0,9	0,9	2,3	3,6
<b>OCEANIA E ALTRI TERRITORI</b>	0,4	0,7	0,9	1,1	0,4	0,4	0,5	0,5	0,2	1,0	0,6	0,9
Oceania	0,3	0,7	0,8	1,0	0,1	0,1	0,3	0,4	0,1	0,3	0,5	0,6
Altre destinazioni	0,0	0,0	0,1	0,2	0,4	0,4	0,3	0,1	0,1	0,7	0,2	0,3
<b>MONDO</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Istat

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.

I limiti dimensionali delle imprese pugliesi condizionano indubbiamente la relativa capacità di investire risorse specifiche (umane, produttive e finanziarie) al fine di adottare approcci

maggiormente pro-attivi alle opportunità presenti sui mercati esteri. In rapporto al valore aggiunto, la propensione all'esportazione del sistema produttivo pugliese si colloca attorno al 10%, esprimendo un grado di apertura al commercio internazionale relativamente limitato e notevolmente al di sotto della media italiana. Per di più, la relativa dinamica negli ultimi anni evidenzia uno sviluppo piuttosto piatto che proietta la Puglia in una posizione superiore a poche regioni del Mezzogiorno ed ancora distante dai livelli di apertura internazionale delle regioni del Centro-Nord. L'economia pugliese sconta difficoltà anche nel perseguimento di strategie più ampie di internazionalizzazione, con effetti negativi sulle relative capacità di espansione e di sviluppo competitivo sul mercato globale. La propensione degli imprenditori pugliesi ad effettuare investimenti all'estero (circa 21 milioni di euro nel 2002) è pari ad appena lo 0,1% di quelli complessivamente profusi dall'Italia, mentre la capacità di attrazione dei capitali esteri ha prodotto risultati deludenti con l'ingresso in Puglia di circa 36 milioni di euro di investimenti diretti dall'estero, pari a solo lo 0,1% di quelli complessivamente destinati all'Italia.

A confronto con le relative *performance* delle altre regioni italiane, la capacità di gestione dei flussi di investimenti diretti, in ingresso ed in uscita, risulta molto bassa in tutta l'area del Mezzogiorno; in tale contesto, nel 2002, la Puglia ha coperto il 15,6% degli investimenti diretti dall'estero ed il 5,1% degli investimenti diretti verso l'estero.

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.

Tale dinamica si riflette anche nei dati statistici inerenti gli strumenti agevolativi nazionali, resi disponibili dal Ministero delle Attività Produttive, che evidenziano un grado di partecipazione deludente da parte degli operatori pugliesi alle opportunità di accesso ad agevolazioni nazionali a sostegno dei processi di internazionalizzazione. Infatti, la partecipazione delle imprese pugliesi risulta piuttosto scarsa, sia in relazione al finanziamento di programmi di penetrazione commerciale, sia in relazione all'accesso a strumenti agevolativi finalizzati alle varie forme di investimento all'estero. Allo stesso tempo, a confronto con le relative *performance* delle altre regioni italiane, il grado di ricorso agli strumenti nazionali a sostegno dello sviluppo internazionale risulta abbastanza marginale in tutte le regioni meridionali ed addirittura totalmente assente in Calabria, mentre gli operatori delle regioni settentrionali tendono ad assicurarsi le quote più consistenti delle agevolazioni disponibili, a conferma, non solo di una maggiore partecipazione ai processi di internazionalizzazione, ma anche di una maggiore attenzione e capacità di presidio delle opportunità di finanziamento presenti.

Nel complesso questi dati evidenziano che, seppure in presenza di importanti segni di competitività sul fronte del commercio internazionale, l'industria pugliese esprime ancora un numero relativamente ridotto di imprese internazionalizzate.

Allo stesso tempo, è importante sottolineare come non si possa parlare di un modello generalizzato delle problematiche sperimentate dalle imprese pugliesi nei rispettivi approcci all'internazionalizzazione, magari caratterizzato da piccole imprese e produzioni di bassa qualità che incontrano gli stessi ostacoli nei processi di sviluppo internazionale. Infatti, la realtà dei comparti produttivi pugliesi si presenta molto differenziata, a seconda dell'orientamento al mercato estero o interno, e con una propensione all'esportazione che risulta nel complesso tendenzialmente elevata.

Nello specifico, sebbene l'economia pugliese abbia dimostrato una capacità di sostanziale tenuta dei livelli di apertura verso i mercati esteri negli ultimi anni, con risultati spesso superiori a quelli delle altre regioni dell'Obiettivo 1, l'acuirsi della competizione internazionale nei segmenti di offerta tradizionalmente occupati dalle imprese locali impone la necessità di rafforzare e rinnovare i relativi fattori di competitività al fine di mantenere le posizioni acquisite e garantire una maggiore capacità di penetrazione dei mercati emergenti.

Allo stesso tempo, di fronte alla rapida evoluzione dello scenario di mercato internazionale, sia sul fronte della domanda che sul versante dell'offerta, diventa sempre più difficile per le imprese, specie di dimensioni minori, attivarsi tempestivamente per cogliere le opportunità di sviluppo internazionale, in assenza di infrastrutture economiche altamente sviluppate e qualificate e di opportuni supporti in termini di incentivi, strutture, competenze e servizi specialistici.

L'analisi complessiva dei fattori di sviluppo della competitività internazionale dei sistemi produttivi locali evidenzia l'esigenza di intervenire a livello istituzionale nel sostegno dei processi di internazionalizzazione, prioritariamente attraverso delle strategie e delle politiche intese a creare condizioni più favorevoli di accesso a nuove aree di mercato.

In tale contesto, assume particolare importanza il ruolo potenziale dell'Amministrazione regionale in qualità di protagonista di una presenza più attiva e dinamica del "sistema Puglia" nei processi di internazionalizzazione, soprattutto sui seguenti versanti:

- lo sviluppo e la promozione di accordi partenariali e di cooperazione economica a livello transnazionale;
- la promozione e diffusione di strutture e servizi qualificati in grado di facilitare l'accesso delle imprese a strumenti e know-how specifici in relazione alle opportunità d'affari presenti sui mercati esteri;
- il coordinamento e l'integrazione delle politiche ed iniziative di internazionalizzazione a favore del "sistema Puglia" poste in essere dai vari soggetti istituzionali a livello locale e nazionale;
- il sostegno alla diffusione della Società dell'informazione e dei processi di innovazione all'interno dei sistemi produttivi locali al fine di accrescere i rispettivi vantaggi competitivi nel mercato globale;
- l'integrazione tra le politiche a sostegno dell'internazionalizzazione e quelle finalizzate al consolidamento delle infrastrutture economiche a favore dei sistemi produttivi locali, specie in relazione ai collegamenti infrastrutturali ed immateriali verso l'estero;
- la creazione di migliori condizioni di accesso a fonti e mezzi di finanziamento, soprattutto per la realizzazione di programmi di internazionalizzazione.

### **1.3 Lo stato dell'ambiente**

A partire dalla Relazione redatta da ARPA Puglia è possibile delineare il seguente quadro di sintesi sullo stato dell'ambiente in Puglia:

#### **ARIA**

Le reti di monitoraggio per la qualità dell'aria in Puglia sono attualmente caratterizzate da un numero elevato di stazioni di monitoraggio, ma da una copertura territoriale ampiamente disomogenea: ad aree con un'implementazione eccessiva di reti, con 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 di insieme, così come emerge dall'analisi complessiva dei dati a disposizione, è contrassegnato da criticità ben definite. Il PM<sub>10</sub> 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 l'NO<sub>2</sub>, seppure con un numero limitato di superamenti dei limiti di legge. Per i superamenti dei limiti di legge relativi all'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 della qualità dell'aria. 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% rispetto al 1990. In Puglia dal 1990 al 2000 si registra un calo delle emissioni di CO<sub>2</sub> praticamente nullo (0,67%) mentre le quantità di CH<sub>4</sub> e NO<sub>2</sub> rilasciate in atmosfera sono addirittura aumentate (+12% per entrambi gli inquinanti)

## ACQUA

### Bilancio idrico

Negli anni 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 spesso 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.

### 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 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 nelle aree di territorio più prossime alla costa e nel Tavoliere.

### Scarichi e depurazione delle acque reflue

Il sistema depurativo regionale non ha ancora raggiunto la totale conformità alla normativa vigente, sia per tipo di recapito finale che per valori limite degli scarichi (in base ai dati APAT del 2003, il grado di conformità dei sistemi di depurazione delle acque reflue urbane a servizio di agglomerati con carico nominale maggiore di 15.000 abitanti è pari in Puglia all'86%, a fronte del 53% che si registra nel Mezzogiorno). 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.

## 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 e di medie e grandi dimensioni.

### Stato di qualità delle coste

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. Vi sono alcuni tratti che mostrano evidenti segni di erosione, in corrispondenza di spiagge “sabbioso-ghiaiose” e di coste rocciose con falesie in rapida evoluzione.

### 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.

### Pressioni antropiche

Nelle more dell'attuazione dei Piani delle Coste regionale e comunali, le attività antropiche lungo la costa continuano a costituire una pressione poco controllabile dal punto di vista della qualità ambientale. Le situazioni più critiche restano legate alla densità di popolazione nei centri abitati costieri maggiori, ed in particolare nelle aree turistiche durante l'estate, con problemi relativi al bilancio depurativo. 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 del 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 l'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.

L'attività estrattiva, molto praticata in Puglia con quasi 800 cave, ha un grande impatto in termini di consumo di suolo, modifica del paesaggio, inquinamento di aria, acqua e suolo, nonché gestione dei rifiuti. L'attività mineraria ha invece un ruolo assolutamente marginale, dato che i 20 siti presenti in Regione non sono più attivi.

### Degradazione dei suoli e rischio naturale

La *desertificazione* è il processo, innescato da una concomitanza di più fattori e dovuto essenzialmente alla mancanza di vegetazione e alla perdita di sostanza organica, per cui il suolo subisce un degrado progressivo. La Puglia è tra le aree del territorio nazionale maggiormente soggette a tale fenomeno.

Riguardo al *rischio idrogeologico*, le aree a rischio sono state mappate dall'Autorità di Bacino della Puglia nel Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico. L'AdB comprende 238 comuni pugliesi, campani e lucani. Per la Puglia, la provincia di Foggia è quella maggiormente interessata da *fenomeni franosi* (37%), l'1% delle frane si distribuiscono tra le province di Bari e Lecce, mentre Taranto e Brindisi non sono interessate da dinamica franosa. La provincia maggiormente interessata dal *rischio idraulico* è quella di Foggia, seguita da Taranto.

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 foraggere (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 Fibronit-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 BIODIVERSITA'**

### Biodiversità

Gli indicatori di riferimento considerati sono stati: 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 2002. Va evidenziato inoltre che il 4,4% della totalità delle specie rinvenute (pari a 99 specie) risultano endemiche.

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 però approfondimenti specifici per i chiroterti 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.

### 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.

### 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.

## **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), mentre risulta intermedia o incerta la condizione dell'indicatore sul rispetto della soglia di produzione procapite di RU individuata dal VI programma Comunitario di Azione Ambiente. Risulta invece negativa 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 risulta intermedia o incerta la condizione dell'indicatore sulla riduzione quantitativa e sulla limitazione dello smaltimento in discarica, come risulta dai dati carenti e frammentari che è stato possibile raccogliere. Per quanto riguarda i RS invece sono 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** risulta intermedia o incerta 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 inoltre intermedia o incerta la condizione dell'indicatore sull'introduzione della tariffa sui RU prevista dal D. Lgs 22/97.

Relativamente agli **IMBALLAGGI** risulta negativa la condizione dell'indicatore sul raggiungimento degli obiettivi di recupero fissati dalla normativa. Per quanto riguarda invece la **DOTAZIONE IMPIANTISTICA** risulta intermedia o incerta 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. Risulta invece positiva la condizione dell'indicatore sull'individuazione degli ATO così come previsto dalla normativa e sulla predisposizione della pianificazione di settore.

## **AGENTI FISICI**

Gli agenti fisici trattati sono: Rumore e Vibrazioni, Radiazioni ionizzanti e non. 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. Inoltre fino ad oggi 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. Infine, relativamente alla radioattività ambientale, i dati raccolti non presentano valori di rilevanza sanitaria.

## **RISCHIO TECNOLOGICO**

Il rischio tecnologico è in Puglia un aspetto di rilevante importanza 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.

In particolare si nota come 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 dislocati proprio nelle due aree di crisi ambientale: sei a Brindisi e dieci a Taranto. Si tratta, come è noto, 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.

## 1.4 L'evoluzione tendenziale dell'economia regionale

E' evidente che le difficoltà del quadro economico nazionale e le incerte prospettive di crescita che caratterizzano il contesto internazionale non potranno che riflettersi, anche nel prossimo futuro, sull'economia regionale. L'economia italiana dovrebbe, infatti, mostrare una crescita ancora contenuta nel corso dei prossimi anni.

### La crescita tendenziale del valore aggiunto regionale

Ai fini della costruzione dello scenario tendenziale, si è assunto 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 Europea<sup>7</sup>; 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 base<sup>8</sup>, 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

<sup>7</sup> Cfr. CE "Economic Forecasts" Autumn 2005

<sup>8</sup> 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.



caratterizzano l'economia regionale, né di ridurre i rilevanti divari di reddito pro capite rispetto alle aree più sviluppate del Paese.

### **PUGLIA: Ipotesi di crescita del valore aggiunto**

(valori %)

	2005	2006	2007	2008-2013
Agricoltura	-3.5	0.5	0.5	0.6
Industria in senso stretto	-0.5	1.1	1.0	1.2
Costruzioni	0.0	0.3	0.3	0.3
Altre attività	0.5	1.8	1.6	1.9
<b>TOTALE</b>	<b>0.1</b>	<b>1.5</b>	<b>1.4</b>	<b>1.7</b>

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.

### **La dinamica prevista del mercato del lavoro**

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.

Lo scenario tendenziale prefigurato porta così a prevedere **una crescita occupazionale per l'insieme della Regione 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 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
<b>Occupati</b>	<b>1 235 235</b>	<b>1 236 823</b>	<b>1 239 628</b>	<b>1 242 539</b>	<b>1 245 783</b>	<b>1 264 425</b>
<b>Attivi</b>	<b>1 461 461</b>	<b>1 462 807</b>	<b>1 465 185</b>	<b>1 467 651</b>	<b>1 470 397</b>	<b>1 486 141</b>
<b>Disoccupati</b>	<b>226 226</b>	<b>225 984</b>	<b>225 557</b>	<b>225 112</b>	<b>224 614</b>	<b>221 715</b>
<b>Popolazione 15-64</b>	<b>2 724 956</b>	<b>2 723 453</b>	<b>2 720 042</b>	<b>2 716 918</b>	<b>2 712 621</b>	<b>2 637 229</b>
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

Secondo le ipotesi formulate 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 mantenendo sostanzialmente la propria base occupazionale, 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%<sup>9</sup>.

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%). Nello stesso tempo anche il tasso di disoccupazione femminile, pur in riduzione dal 23,6% al 20,8%, si ferma notevolmente al di sopra del corrispondente tasso della componente maschile (11,7%).

<sup>9</sup> 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.

**PUGLIA: Tassi di occupazione, di attività e di disoccupazione  
per genere  
Scenario tendenziale (valori %)**

	Maschi		Femmine	
	2004	2013	2004	2013
Tasso di occupazione	62.0	64.9	29.0	31.2
Tasso di attività	70.6	73.5	37.0	39.4
Tasso di disoccupazione	11.8	11.7	23.6	20.8

### Un possibile scenario di crescita programmatico

Come si è visto lo scenario tendenziale prefigurato nel paragrafo precedente non è sufficiente a permettere al mercato del lavoro regionale di attenuare in misura sufficiente i propri squilibri. Il disagio risulta evidente se si considera come:

- permanga un tasso di occupazione relativamente basso e lontano dagli obiettivi di crescita occupazionale che l'Unione Europea nel suo insieme si è posta per il 2010;
- rimanga scarsa la partecipazione al mercato del lavoro della componente femminile;
- il tasso di disoccupazione risulti ancora elevato.

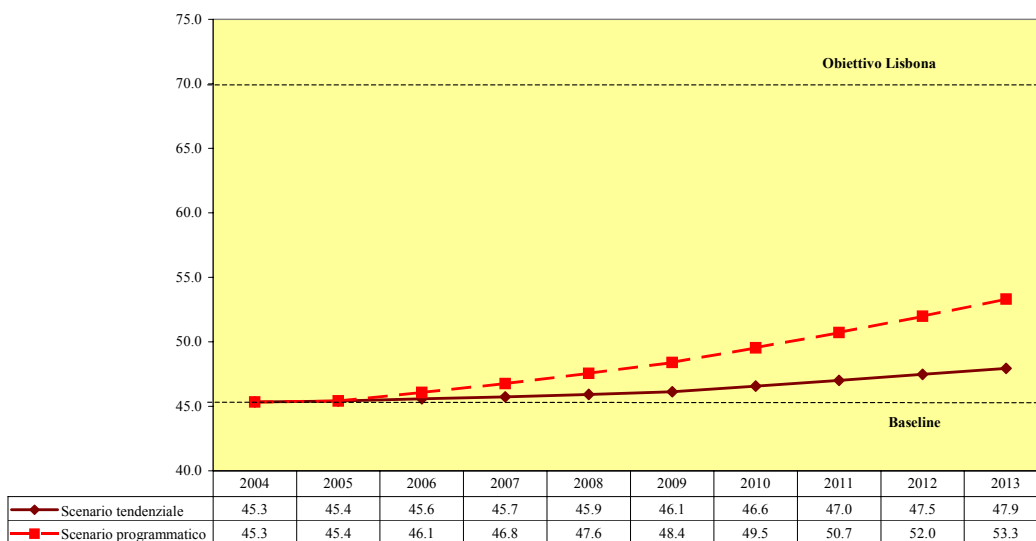
Si è così costruito uno nuovo scenario, di tipo programmatico, in grado di esprimere gli obiettivi di crescita che la Regione potrebbe assumere come punto di riferimento per la formulazione della strategia per la politica di coesione 2007-2013. A tale scopo si è tenuto conto, da un lato, dell'indicazione generale contenuta nel Piano d'Azione Nazionale di *innalzare il tasso di occupazione complessivo di circa un punto percentuale all'anno* durante tutto il periodo di riferimento del Piano. Obiettivo che appare ambizioso sia per l'Italia nel suo complesso che per la stessa Regione. Tuttavia, anche qualora l'obiettivo non venisse conseguito a livello nazionale, l'attività programmatoria regionale – in coerenza con quella nazionale e comunitaria - dovrebbe comunque assumere un obiettivo in grado di favorire una significativa riduzione dei differenziali negativi che caratterizzano il mercato del lavoro regionale rispetto al dato nazionale. **Il tasso di crescita dell'occupazione, necessario per raggiungere l'obiettivo del +1% annuo nel tasso di occupazione, corrisponde peraltro al +1,9% annuo; un obiettivo ambizioso, quindi, ma possibile, considerato come si tratti di un valore corrispondente al tasso medio annuo di crescita registrato in Puglia nella fase più dinamica del mercato del lavoro (1997-2002).**

**PUGLIA: dinamiche del mercato del lavoro****Scenario programmatico**

	2004	2005	2006	2007	2008	2013
Occupati	1 235 235	1 236 823	1 254 299	1 272 646	1 293 347	1 417 731
Attivi	1 461 461	1 462 807	1 477 621	1 493 112	1 510 518	1 613 548
Disoccupati	226 226	225 984	223 322	220 465	217 171	195 817
Popolazione 15-64	2 724 956	2 723 453	2 722 209	2 721 368	2 719 654	2 659 670
Tasso di disoccupazione	15.5	15.4	15.1	14.8	14.4	12.1
Tasso di attività	53.6	53.7	54.3	54.9	55.5	60.7
Tasso di occupazione	45.3	45.4	46.1	46.8	47.6	53.3
Tasso di variazione occupazione		0.1	1.4	1.5	1.6	1.9
Tasso di variazione attivi		0.1	1.0	1.0	1.2	1.3

Come si vede, in questa ipotesi si tratterebbe di *raggiungere nel 2013 un tasso di occupazione complessivo – calcolato sulla popolazione 15-64 anni – del 53,3%*. Per rispettare tale obiettivo l'occupazione dovrebbe registrare **una crescita di oltre 180.000 unità rispetto alla situazione attuale, mentre il tasso di disoccupazione scenderebbe al 12,1%**. Il confronto tra lo scenario tendenziale e quello programmatico mostra come tale obiettivo implichi **una crescita occupazionale aggiuntiva di oltre 150.000 unità**, con un differenziale di quasi cinque punti percentuali e mezzo in termini di tasso di occupazione.

**Scenari evolutivi della domanda di lavoro:  
tassi di occupazione 2004-2013**



Sempre in coerenza con le indicazioni provenienti dalla strategia europea per l'occupazione e dallo stesso Piano d'Azione Nazionale, la Strategia regionale potrebbe assumere quale riferimento programmatico anche un obiettivo di crescita occupazionale per la componente femminile, attualmente particolarmente svantaggiata sul mercato del lavoro provinciale. A tale riguardo si potrebbe assumere l'obiettivo di portare il *tasso di occupazione femminile al 40% nel 2013*, il che comporterebbe un incremento del tasso di occupazione femminile di 11 punti percentuale rispetto all'attuale 29,0%.

L'implementazione della Strategia regionale dovrà pertanto essere indirizzata a promuovere una crescita occupazionale più orientata al perseguimento delle pari opportunità fra uomini e donne.

Nello scenario programmatico, infatti, la componente femminile dovrebbe registrare una crescita di quasi 136.000 unità, con un incremento di oltre 120.000 unità rispetto all'evoluzione tendenziale.

**PUGLIA: Tassi di occupazione, di attività e di disoccupazione per genere**  
*Scenario programmatico (valori %)*

	Maschi		Femmine	
	2004	2013	2004	2013
Tasso di occupazione	62.0	66.8	29.0	40.0
Tasso di attività	70.6	74.3	37.0	47.2
Tasso di disoccupazione	11.8	10.1	23.6	15.2

Il nuovo scenario tenderebbe a rallentare anche il declino demografico della Regione. Le migliori condizioni del mercato del lavoro attenuerebbero, infatti, i flussi migratori in uscita: rispetto ad un'evoluzione tendenziale dove il saldo migratorio risulta negativo di quasi 77.000 persone nel periodo considerato, **nello scenario programmatico i flussi migratori in uscita risulterebbero inferiori di quasi 30.000 unità.**

**PUGLIA: Saldo migratorio**

	1993-03	2005-13
<i>Scenario tendenziale</i>	- 68 995	- 76 770
<i>Scenario programmatico</i>	- 68 995	- 46 912

La popolazione residente, che nello scenario tendenziale scenderebbe di 1,6 punti percentuali, si arresterebbe nello scenario programmatico a 4.030.588 unità rispetto alle 4.068.167 unità del 2004.

**PUGLIA: Previsioni demografiche**

	2004	2013	Var. 04-13
<i>Scenario tendenziale</i>	4 068 167	4 001 233	-1.6
<i>Scenario programmatico</i>	4 068 167	4 030 588	-0.9

Si tratta evidentemente di obiettivi ambiziosi se si considera come la crescita occupazionale degli ultimi anni, pur positiva, sia stata in media annua pari allo 0,9%, a fronte di una crescita necessaria per conseguire gli obiettivi occupazionali che raggiunge nel periodo 2007-2013 l'1,9% in media annua. Si tenga presente come peraltro **il conseguimento dell'obiettivo di crescita occupazionale**

**implicherebbe tassi di crescita del valore aggiunto di oltre 3 punti e mezzo percentuali in media annua.** A fronte di un contesto macroeconomico internazionale e nazionale che rimane incerto, si tratta quindi di obiettivi che richiederanno una deciso salto di qualità nelle politiche di sviluppo regionale che non potranno certo contare su una disponibilità di risorse maggiore che nel recente passato.

## 1.5 La Puglia tra passato e futuro

In oltre trent'anni di vita della Regione, e ancor prima, all'epoca dei CRPE, la "vision" della Puglia non ha cambiato le sue fondamenta. La Regione è sempre stata vista, infatti, come:

- 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), emerse anche l'aspetto culturale della regione, nell'individuazione di 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. Che vi fosse un'eccessiva rigidità di questo mercato, rispetto ai concorrenti europei, era un fatto; tuttavia le nuove regole 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 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. Non è una caratteristica specifica della Puglia, che anzi non registra una divaricazione superiore a quella che si forma in buona parte del Mezzogiorno, e non solo. 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" dove, per citare A.K.Sen, nel termine libertà è implicito più quello di felicità che quello di egoismo.

Occorre 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 regione.

Quanto al ruolo di ponte ideale tra Occidente e Oriente e tra Nord e Sud, la Puglia continua a giocare un ruolo fondamentale.

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 dei diritti umani 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, del rispetto dei diritti umani, 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 e l'integrazione.

La Puglia è un deposito straordinario delle culture sulle quali fonda la civiltà occidentale, 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 in 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 con nuovi e migliori posti di lavoro** nella quale **gli obiettivi di sostenibilità e competitività dello sviluppo possano essere raggiunti 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 del capitale sociale ( i cervelli) emigra dal territorio.

**La Puglia, inoltre, deve trasformarsi in una regione solidale che investe in integrazione delle minoranze, la coesione e l'inclusione sociale, la qualità della vita** di tutti i suoi cittadini, attraverso la messa a disposizione di condizioni di pari opportunità (di genere in primo luogo) e l'offerta di servizi di interesse generale sempre più adeguati ai fabbisogni dei ceti più poveri e marginali della società.

Ciò in linea con le considerazioni contenute nel "Terzo Rapporto sulla coesione" e negli "Orientamenti strategici per il 2007 – 2013" formulati dalla commissione nel luglio 2005 dove si riconosce esplicitamente che le politiche di coesione *contribuiscono in quanto tali alla strategia di Lisbona* in modi molto differenti tra loro, in particolare investendo in settori ad alto potenziale di crescita; investendo nei motori della crescita e dell'occupazione (capitale fisico e umano); migliorando la governance, promuovendo un approccio integrato alla coesione territoriale, mobilitando risorse complementari (criterio di aggiuntività) e sostenendo strategie coerenti di medio e lungo termine.

**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.

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

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 potrebbe non corrispondere con la 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 a scapito delle tradizionali mansioni legate al ciclo produttivo, 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 guidare 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 meccatronica, 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**, 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 di organizzarsi e di dar vita 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 etc.;
- puntare ad inserire elementi di **targeting vincolante 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, a vantaggio della competitività delle imprese e 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 produttive** presenti nei contesti territoriali e meno alle singole unità produttive considerate isolatamente, favorendo aggregazioni, consorzi e processi di cooperazione
- articolare gli interventi a sostegno delle **funzioni maggiormente strategiche delle imprese governandole sempre più a livello di "sistema"** per incidere maggiormente sui processi; ciò significa intervenire e rafforzare i diversi sistemi che concorrono a rafforzare 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

- **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 (capacity building) 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 e nella realizzazione degli interventi
- diffondere e consolidare in misura più significativa **gli interventi a sostegno delle politiche di genere**, sia attraverso una maggiore consapevolezza degli operatori pubblici e privati nei confronti della rilevanza dell'integrazione nella dimensione di genere dei progetti, sia per quanto concerne il ricorso a procedure e criteri premiali finalizzati a favorire in sede di attuazione degli interventi il conseguimento degli obiettivi di pari opportunità.

## 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 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 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 aggiuntive 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
- **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.

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, **alcuni 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.

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. Obiettivi e priorità di intervento

### 3.1 Obiettivi generali di sviluppo

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 inoltre 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 declinazione delle strategie di Lisbona, di Nizza e di Göteborg a livello regionale avviene sulla base delle specificità che caratterizzano l'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 macro 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 e dell'innovazione
3. realizzare condizioni migliori di occupabilità, di coesione ed inclusione sociale

I primi due obiettivi riguardano in via più generale la necessità di dar vita a condizioni più efficaci per sostenere la crescita e lo sviluppo economico. 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.

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. La pubblica amministrazione locale, in tal senso, costituisce una nevralgica infrastruttura 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. Occorre considerare il rapido recupero di efficacia, efficienza ma anche di trasparenza nelle amministrazioni locali come un fattore strategico della produttività dell'intero sistema regionale.

Nelle politiche di qualificazione del contesto un rilievo particolare deve essere assunto dalle città, uno dei motori principali dello sviluppo in quanto rappresentano un luogo di crescita delle nuove professionalità, dei servizi, delle imprese, nonché luoghi del talento e della creatività. Un'attenzione strategica sarà attribuita al sostegno e alla valorizzazione delle molteplici forme di soggettività delle culture giovanili sia nell'ambito della qualificazione del capitale sociale, sia nell'ambito delle politiche di innovazione dello sviluppo sia in quelle di riqualificazione urbana.

Nelle grandi città pugliesi, attraverso l'attuazione dei processi di ridefinizione e pianificazione strategica, andrà attuato uno sforzo integrato per: a) riqualificare le aree più degradate, favorendo la coesione e l'inclusione sociale; b) accrescerne la qualità dei servizi pubblici (a cominciare dalla raccolta differenziata dei rifiuti) e favorire lo sviluppo di funzioni terziarie innovative; c) potenziare le strutture culturali; d) aumentare la mobilità sostenibile.

Un ulteriore aspetto centrale nei fattori di attrazione e competitività del territorio riguarda gli investimenti ambientali che 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 i costi ambientali esterni per l'economia (costi sanitari, costi di inquinamento 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.

Il secondo obiettivo (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 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). 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) 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. Nell'ambito di tali progetti grande attenzione sarà posta ad attrarre in Puglia talenti, attività di ricerca ed imprese dall'esterno, puntando più che su incentivazioni finanziarie, sulla qualificazione dei motori della crescita rappresentati dal capitale umano, dai poli tecnologici e dell'innovazione, dalle città e dalle reti di connessione.

Il terzo obiettivo è connesso alla realizzazione di condizioni migliori di occupabilità, di coesione e di inclusione sociale, in linea con la strategia di Lisbona e di Nizza, così come della strategia europea per l'occupazione. Il raggiungimento del pieno impiego dipende da una serie di iniziative come quelle già indicate in precedenza, unitamente agli interventi che riguardano il potenziamento

dell'efficacia delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici che si rivela determinante per promuovere la crescita economica e l'occupazione.

Per ottimizzare l'impatto occupazionale di questi investimenti occorre sviluppare ulteriormente il capitale umano 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
- 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.

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.

Il conseguimento di tale obiettivo deve essere garantito attraverso la centralità di una esplicita strategia attuativa per l'inclusione sociale, attraverso scelte strategiche ed operative caratterizzate da una forte attenzione all'efficacia finalizzata a generare risultati concreti e determinare impatti significativi sulla capacità di cambiamento: quel che interessa evidenziare in modo particolare in questo ambito è dunque quel **“pronostico di efficacia” che consenta di declinare la coerenza strategica delle priorità rispetto agli effetti di cambiamento attesi**. 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.

Il perseguimento dei tre obiettivi generali suindicati viene sostenuto attraverso la realizzazione di altri quattro obiettivi generali che assumono un rilievo trasversale rispetto alle diverse linee di intervento da realizzare:

- ambiente
- pari opportunità
- dimensione territoriale dello sviluppo
- cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale europea e di prossimità.

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 e valorizzazione, 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.

Il tema delle pari opportunità costituisce un secondo aspetto che dovrà connotare il prossimo ciclo di programmazione in tutte le sue fasi. Anche in questo caso 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. 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 sistemi produttivi locali, 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.

### **3.2 Obiettivi specifici per ambito di intervento**

L'individuazione degli obiettivi specifici di sviluppo fa riferimento a quanto già delineato in termini di obiettivi generali e viene di seguito declinata sulla base dei differenti ambiti di intervento.

## **1. Rafforzamento dei fattori di attrattività del territorio, migliorando l'accessibilità, garantendo servizi di qualità e salvaguardando le potenzialità ambientali**

Il rafforzamento del contesto riveste un'importanza cruciale sia per l'innalzamento dei livelli di competitività del sistema economico e produttivo regionale, 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.

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 incentrano gran parte dei fattori di competitività le imprese ed i 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 del miglioramento della competitività, della qualità della vita e della diversificazione delle attività nelle aree interne e rurali, si deve puntare al rafforzamento delle reti di trasporto, di logistica e di quelle avanzate legate all'ICT, alla qualificazione e al consolidamento del livello di dotazione dei servizi collettivi per la popolazione, allo sviluppo di adeguate politiche per il lavoro e l'occupazione; alla valorizzazione delle risorse storico-culturali nella prospettiva di consolidamento di un'offerta turistica integrata e al sostegno alla creazione e sviluppo di nuove imprese.

### **1.1 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, al Medio Oriente, al Mediterraneo,
- ai livelli di accessibilità e qualità ancora migliorabili.

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).

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 risultano i seguenti:

- potenziare i sistemi portuali ed aeroportuali (per i porti, con specifico riferimento sia alle necessarie infrastrutturazioni consistenti prevalentemente negli interventi “dell’ultimo miglio”, sia al rafforzamento della retroportualità e, per gli aeroporti, con riferimento al miglioramento della qualità dei servizi ed alla maggiore integrazione con gli altri servizi ed infrastrutture di trasporto regionali)
- 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 (puntando in primo luogo su azioni volte 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).

## **1.2 Sviluppo urbano sostenibile**

Le esperienze di progettazione integrata ed i programmi 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 rilevanti premesse per il superamento dei principali nodi di criticità che hanno caratterizzato la programmazione 2000-2006, con specifico riferimento alla necessità di perseguire una più efficace integrazione tra politiche di riqualificazione urbana, politiche di pianificazione del territorio, politiche sociali, politiche abitative, politiche di contrasto alle nuove povertà, per far nascere nuovi contesti di vita urbana, qualitativamente elevati e capaci di promuovere inclusione piuttosto che di emarginare le persone e le famiglie.

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.

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.

I comuni pugliesi potranno riqualificare in modo incisivo le condizioni di vita delle relative comunità solo se la riqualificazione urbana sarà accompagnata da:

- uno sforzo straordinario per consolidare ed ampliare il patrimonio di infrastrutture sociali da rendere disponibili sul territorio, per la cui gestione i Comuni si stanno già dotando di Piani Sociali di Zona;

- un'attenzione privilegiata alla predisposizione di spazi e servizi per l'aggregazione giovanile, l'espressione e la produzione della cultura creativa, l'attivo coinvolgimento giovanile nella costruzione delle conoscenze e dei saperi nelle trasformazioni urbane;
- una progettazione attenta e coerente delle reti di mobilità per migliorare l'accessibilità ai servizi sociali sia nelle città di maggiore dimensione, sia nei centri minori che insieme compongono un sistema urbano complesso a cui viene chiesto, ora più che mai, di organizzare in forma associata i servizi di cura per le persone e le famiglie e di garantire pari opportunità di accesso a tutti i cittadini;
- una integrazione crescente tra i diversi strumenti di intervento nel campo dello sviluppo dei sistemi produttivi locali, dei trasporti, dell'ambiente, delle politiche sociali.

Gli obiettivi di seguito individuati dovranno inoltre risultare integrati in misura crescente con le elaborazioni in corso nel campo della pianificazione del territorio e del paesaggio, che mirano a innovare in profondità il sistema di pianificazione in vigore orientandolo verso la riappropriazione del territorio come bene comune, con specifico riferimento al Documento Regionale di Assetto Generale (legge regionale n. 20/2001) ed al Programma di interventi per la tutela, la gestione e la valorizzazione del paesaggio (Delibera CIPE 20/04).

Obiettivi specifici risultano pertanto i seguenti:

- Ripristinare/creare nuovi paesaggi, con specifico riferimento al restauro/produzione di paesaggi nelle aree degradate periferiche, alle periferie urbane, industriali, e lungo le coste gravate da insediamenti autorizzati e abusivi.
- Valorizzare i paesaggi urbani, per quanto concerne in particolare la lotta al fenomeno del disagio giovanile e sociale connesso al degrado edilizio ed urbanistico nelle periferie urbane recenti, nonché all'ampliamento della disponibilità, incremento della qualità e localizzazione di servizi di cura alla persona e alla comunità in modo che siano facilmente accessibili; la integrazione e riqualificazione di diverse destinazioni funzionali nei tessuti residenziali periferici; la costruzione di capacità d'azione locali, anche attraverso l'inserimento nei programmi di rigenerazione urbana di progetti che scaturiscano dal mondo dell'associazionismo locale e giovanile.
- Creare circuiti integrati di città che favoriscano lo sviluppo policentrico dell'armatura urbana interregionale e regionale, per quanto concerne in particolare la creazione di circuiti integrati di città (quali ad esempio gli ambiti territoriali sociali già costituiti in forma associata tramite accordo di programma e convenzione), con presenza di servizi urbani di elevato valore che rafforzino le relazioni tra le dimensioni locali e sovralocali delle risorse e degli usi del territorio, nonché la creazione di nodi di servizio territoriale raccordati con gli ambiti sovracomunali di gestione nei campi della salute, della solidarietà sociale, dello sviluppo delle ITC ecc.
- Garantire la riqualificazione ambientale anche attraverso il monitoraggio ed il contenimento dell'inquinamento.
- Promuovere la mobilità urbana sostenibile attraverso lo spostamento di quote significative di traffico motorizzato privato verso forme di trasporto alternative e sostenibili, nonché la riduzione dell'emissione dei gas ad effetto serra.
- Elevare la qualità ed i livelli di offerta di alcuni servizi pubblici di interesse generale, anche in relazione ai trasporti, alla gestione dei rifiuti e delle risorse idriche, ai servizi socio-assistenziali
- Promuovere la partecipazione delle città pugliesi a reti internazionali di città al fine di scambiare buone pratiche e favorire l'integrazione dello sviluppo e della progettualità urbana nella più ampia dimensione euro-mediterranea.
- Promuovere azioni volte al miglioramento della governance urbana in relazione sia alle attività di integrazione e di cooperazione tra i diversi soggetti istituzionali, sia in particolare per quanto concerne un più ampio e sistematico coinvolgimento dei soggetti e dei capitali privati.

- Integrare la componente ambientale nella pianificazione territoriale ed urbana attraverso l'incentivazione dell'applicazione della VAS alle diverse fasi della 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.).
- Attivare interventi specifici per il monitoraggio e la conoscenza dei fenomeni delinquenziali e criminali sul territorio e per la predisposizione di un sistema integrato di azioni al fine di elevare il livello di sicurezza delle realtà urbane più esposte.

### 1.3 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 a esso 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 *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.

Analogamente 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, 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 quello 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:

#### *Risorse idriche*

- Tutelare dal punto di vista quantitativo e qualitativo le risorse idriche ed incentivare una gestione sostenibile del sistema produzione/consumo, compatibile con la tutela degli ecosistemi
- 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)
- Tutelare e proteggere le acque dall'inquinamento
- Completare il processo di costruzione di efficienti sistemi di gestione della risorsa
- Migliorare lo stato delle conoscenze e adeguare i sistemi di monitoraggio
- Integrare gli obiettivi di qualità delle acque nelle politiche settoriali, quali quella agricola, industriale e turistica

#### *Energia*

- Incentivare l'impiego delle energie rinnovabili meno competitive sul mercato
- Promuovere il risparmio energetico

#### *Rifiuti*

- Raggiungere gli obiettivi normativi per le percentuali di raccolta differenziata
- Aumentare le quantità di materiale da avviare a riutilizzo e recupero
- Rafforzare l'uso di materiale riciclato
- Strutturare un sistema finalizzato alla produzione di un compost pugliese di qualità
- Diminuire la pressione ambientale dovuta all'eccessivo conferimento in discarica
- Revisionare ed implementare la borsa dei rifiuti

#### *Bonifiche dei siti inquinati*

- Completare la ricognizione dei siti contaminati e revisionare il piano bonifiche
- Ripristinare i siti contaminati nei tempi idonei a garantire la tutela dell'ambiente e la salute dei cittadini

#### *Difesa del suolo*

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

#### *Aree protette e biodiversità (Rete ecologica)*

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

- Promuovere lo sviluppo della connettività ecologica diffusa sul territorio regionale

#### *Ambiente marino costiero*

- Tutelare la qualità delle acque marine e degli ecosistemi marini e costieri
- Proteggere le coste dai fenomeni erosivi

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

- Garantire il funzionamento delle reti di monitoraggio finanziate nel periodo di programmazione 2000-2006
- Portare a regime le potenzialità del SIPA
- 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

## **2. Promuovere l'innovazione, l'imprenditoria e lo sviluppo dell'economia della conoscenza e dell'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, 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 sia per guidare 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.

L'obiettivo generale deve essere perseguito 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. Tali fattori 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.

## **2.1 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 e 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".

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.

Nel periodo 2007-2013 occorre conseguire risultati efficaci in termini di spesa destinata ai progetti di ricerca e sviluppo sia sul versante della qualificazione del sistema regionale di offerta sia per quanto concerne il sostegno all'incontro domanda-offerta.

Gli obiettivi specifici risultano pertanto i seguenti:

- Rafforzare e qualificare la domanda di ricerca e trasferimento da parte delle imprese e dei sistemi di impresa
- Sostenere la nascita e lo sviluppo di imprese in settori hi-tech
- Potenziare l'offerta del sistema pubblico regionale della ricerca (anche attraverso la costruzione di reti di laboratori pubblici per la ricerca e l'innovazione)
- Consolidare il sistema regionale 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)).

## **2.2 Innovazione e 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.

### **2.3 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 e con gli obiettivi identificati nel Piano di Azione "e-Europe 2005" che punta alla creazione di un'economia basata sulla conoscenza a livello nazionale e regionale. L'obiettivo prioritario 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 l'intervento della Regione appare orientato sia alla modernizzazione della PAL e dei servizi di pubblica utilità, sia alla 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). Per conseguire tale obiettivo occorre in primo luogo rafforzare la funzione di "tecnologia abilitante" 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 della necessità di 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, gli obiettivi specifici da perseguire risultano i seguenti:

- Potenziare l'Infrastrutturazione di Comunicazione Digitale garantendo sia la copertura delle aree più svantaggiate regionali, sia 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 (infomobility), alla reti tra imprese finalizzate a strategie di cooperazione ed internazionalizzazione (e-business).

- Definire e promuovere standard architettonici e tecnologici per garantire, sia nell'informatizzazione delle procedure che nell'attuazione di progetti, l'interoperabilità e l'integrazione tra sistemi delle amministrazioni pubbliche centrali, regionali e locali.
- 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.

Il perseguimento di tali obiettivi deve essere garantito attraverso il ricorso ad una strategia di intervento che nel caso della Società dell'Informazione risulta particolarmente determinante ai fini dell'esito finale; tale strategia deve essere incentrata sui seguenti aspetti:

- E' necessario 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.
- E' necessario 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.
- E' necessario 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.
- E' necessario 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.
- E' necessario 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.

## **2.4 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 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 meccatronica, dell'aeronautica etc.).

In tale scenario occorre contribuire a definire nuove politiche industriali e di sviluppo che tengano 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 industriali 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) e di filiera; perciò politiche pubbliche rivolte allo sviluppo delle capacità innovative delle imprese 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.

Allo stesso tempo occorre puntare su una strategia di valorizzazione dei beni culturali e sul loro ruolo di promozione di un turismo che sia fattore di crescita dell'economia regionale e in particolare dei sistemi territoriali sub-regionali caratterizzati da processi di valorizzazione e promozione delle risorse locali, nonché da processi di rafforzamento del capitale sociale e della coesione tra soggetti pubblici e privati. La strategia regionale nel nuovo ciclo di programmazione ha l'obiettivo di favorire il passaggio da un'economia del turismo ad un'Economia Turistica Integrata attraverso la definizione dei Sistemi Turistici Locali.

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.

Gli obiettivi specifici sono i seguenti:

- Sostenere i processi di innovazione, internazionalizzazione ed integrazione delle filiere attraverso 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 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 innovativi ed all'aumento dei livelli di attrattività dei territori regionali
- Favorire la creazione e lo sviluppo di nuove imprese con specifico riferimento 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
- Favorire il consolidamento e lo sviluppo dei sistemi turistici locali e gli obiettivi di ampliamento e destagionalizzazione della domanda
- Completare e qualificare le infrastrutture specifiche a sostegno dello sviluppo turistico della regione
- Sostenere la riqualificazione e l'innovazione del settore del commercio soprattutto delle imprese di minore dimensione
- Valorizzare i beni culturali ai fini di una loro fruizione turistica.

### **3. Realizzare condizioni migliori di occupabilità, di coesione ed inclusione sociale**

Il perseguimento dell'obiettivo generale della realizzazione di migliori condizioni di occupabilità, 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).

#### **3.1 Formazione per un lavoro di qualità**

La delineazione 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) di recente elaborazione; gli orientamenti in materia di riforma del FSE, gli orientamenti nazionali per la definizione del Quadro Strategico Nazionale.

In considerazione 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 tre grandi aree tematiche, all'interno delle quali sono stati individuati alcuni obiettivi strategici:

1. *istruzione e formazione*
2. *politiche attive del lavoro, occupabilità*
3. *politiche dell'occupazione, adattabilità*

### *1. Istruzione e Formazione*

Un primo obiettivo strategico per il prossimo periodo di programmazione 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.

Un secondo obiettivo strategico 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 tali obiettivi occorre perseguire i seguenti orientamenti strategici:

- occorre programmare e finanziare la formazione professionale in relazione alle esigenze 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;
- deve essere rafforzata la distinzione e il coordinamento tra il sistema della formazione professionale e quello dell'istruzione;
- le strutture formative devono essere orientate a dare risposte all'evoluzione dei bisogni formativi e professionali del sistema produttivo pugliese;
- per quanto riguarda la formazione professionale destinata alla popolazione giovanile, questa si dovrà incentrare soprattutto sul potenziamento e la qualificazione dei percorsi di IFTS, e sull'incentivazione dei percorsi *post lauream*;
- infine, è necessario potenziare l'offerta formativa interculturale, in considerazione del crescente afflusso di immigrati e delle loro famiglie nella regione.

### *2. Politiche attive del lavoro, occupabilità,*

Un primo obiettivo strategico è quello di potenziare e qualificare la rete dei 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, pertanto, 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.



In questo contesto, di particolare interesse è l'attivazione di adeguate e significative politiche di conciliazione vita familiare-vita lavorativa.

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; si tratta inoltre di ampliare la partecipazione al mercato del lavoro anche in relazione alle diverse fasce di età, incluse quelle più anziane:

- in primo luogo, occorrerà concentrare risorse significative sull'apprendistato professionalizzante, la cui promozione come canale di accesso dei giovani all'occupazione va realizzata, in conformità ai recenti provvedimenti legislativi regionali, attraverso il finanziamento e il controllo della prevalente formazione esterna;
- inoltre si devono mettere in campo misure per potenziare e qualificare l'incontro domanda-offerta di lavoro, migliorando l'organizzazione dei servizi e rafforzando la rete dei servizi per il mercato del lavoro;
- si intende mettere in campo misure per sostenere la mobilità verticale e geografica del lavoro, in entrata ed in uscita;
- particolare attenzione deve essere posta verso azioni che promuovano lavoro competente e stabile, al fine di contrastare la precarietà e la carenza di contenuti professionalizzanti;
- peraltro, saranno intraprese misure specifiche per assicurare un mercato del lavoro locale e regionale inclusivo, attraverso l'analisi continua dei fabbisogni occupazionali e professionali, azioni di sostegno e di assistenza alla ricerca attiva di lavoro, azioni e servizi di supporto per l'inclusione lavorativa e professionale dei soggetti deboli del mercato del lavoro, dei soggetti con disabilità, degli immigrati;
- infine, saranno progettate misure ed azioni di promozione dell'accesso delle donne al mercato del lavoro, sia nella fase di ricerca del lavoro, sia nella fase di rientro dopo periodi di cura familiare. In questo contesto particolare attenzione deve essere data al sostegno ed all'ampliamento delle politiche di conciliazione.

### *3. Politiche dell'occupazione, adattabilità*

Un obiettivo strategico concerne la promozione dell'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.

Rientrano in questo obiettivo due politiche di particolare rilevanza:

- politiche di contrasto al lavoro sommerso, favorendone l'emersione e la stabilizzazione – da attivare con un forte coinvolgimento delle parti sociali;
- politiche di sostegno per l'occupazione delle donne, particolarmente poco sviluppate nel Mezzogiorno ed in Puglia. In questo contesto si tratta di attivare un insieme di misure quali l'incentivazione diretta e le politiche di conciliazione, onde pervenire alla modifica delle convenienze economiche da parte dell'impresa nel favorire il lavoro maschile rispetto a quello femminile.

Un secondo obiettivo strategico concerne il potenziamento e la qualificazione delle politiche che favoriscano processi di 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.

Per la realizzazione di tali obiettivi si ipotizzano i seguenti orientamenti strategici:

- si pensa alla costruzione di misure di sostegno diretto e mirato all'occupazione tramite specifici strumenti di incentivazione;
- inoltre si pensa a potenziare misure di sostegno alla creazione di impresa, anche in forma cooperativa;
- va affrontato per la prima volta il tema della trasmissione d'impresa, garantendo adeguato sostegno alla formazione manageriale;
- inoltre, nel quadro della discussione che è in corso tra la Conferenza delle Regioni e le parti sociali, occorre realizzare forme di programmazione e coordinamento tra la formazione promossa dalla Regione e la formazione continua che si svolge nelle imprese con il contributo dei Fondi Paritetici Interprofessionali (art. 118 L. 388/2000);
- azioni di formazione continua dovranno riguardare anche la P.A. Anche in questo caso, considerate le risorse attualmente a disposizione degli Enti Locali, meccanismi di premialità vanno destinati a chi realizzi attività integrate nella programmazione regionale;
- infine, occorre realizzare d'intesa con le parti sociali e le istituzioni pubbliche interessate le misure di contrasto del lavoro sommerso già disegnate dall'Assessorato al lavoro.

### **3.2 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.

Si accresce infatti a livello comunitario, oltre che nazionale e regionale, la 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 socio-sanitari 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 gli EELL 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.

Alla luce di quanto suindicato, gli obiettivi specifici individuati sono i seguenti:

- Promuovere e sostenere una strategia di inclusione sociale e di costruzione di una società regionale inclusiva sia attraverso 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), sia attraverso il sostegno rivolto a quei cittadini ed a quelle famiglie della società pugliese che si trovano in condizioni di forte svantaggio economico e sociale e difficoltà di accesso ai servizi
- Sostenere e qualificare una strategia orientata alla tutela della salute e del benessere rivolta sia a sostenere e qualificare l'innalzamento dei livelli di benessere e della salute dei cittadini pugliesi (tenendo in considerazione che i fabbisogni sono differenziati per le diverse categorie sociali), sia a prevenire i rischi sanitari e le malattie.

### 3.3 Le priorità di intervento

Lo scenario di sviluppo e gli obiettivi presentati nei paragrafi precedenti rappresentano il punto di riferimento e di valutazione delle scelte concrete.

Essi implicano alcune grandi scelte prioritarie: 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; 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, e la Partecipazione Democratica, intesa non come orpello formale e retorico - o peggio pratica di assemblaggio collusivo di vari piccoli interessi- ma come occasione di nuova cooperazione sociale trasparente e produttiva di futuro, oltre che come riforma radicale dei meccanismi di costruzione del consenso e di nuovo rapporto morale tra la politica e la società.

**In coerenza con l'impostazione generale di questo documento, nella programmazione 2007 - 2013 verrà data priorità agli interventi su tre grandi assi strategici:**

#### 1. Politiche di contesto

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**. In particolare, da un primo confronto con le autonomie locali e con il partenariato sociale, emergono i seguenti interventi ispirati all'obiettivo di realizzare collegamenti orizzontali all'interno del Mezzogiorno e la connessione del Corridoio 1 con il Corridoio 8: il collegamento ferroviario fra Bari e Napoli; il completamento della rete su ferro da Taranto a Lecce lungo l'Adriatico; la valorizzazione della connessione ferroviaria pugliese attraverso l'ammodernamento e l'interconnessione delle reti delle ferrovie regionali e nazionali; la realizzazione dell'asse stradale Sele-ofantino, i collegamenti interregionali nella provincia di Foggia, l'attivazione incentivata di nuove tratte aeree per collegare la Puglia all'Europa e ai Paesi del Mediterraneo e dei Balcani; una strategia regionale sui porti per renderli complementari tanto sul piano delle infrastrutture fisiche che della gestione logistica e della connessione mare-ferro; il completamento della rete a larga banda. Le Amministrazioni Provinciali, singolarmente o in coordinamento tra di loro, stanno inoltre selezionando altri progetti infrastrutturali ritenuti di valenza generale.

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.

**Un altro motore della crescita dovranno essere le città e i territori di qualità.** Il ruolo delle città pugliesi è fondamentale: sono 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. 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.

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.

Nella strategia 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.

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.

## **2. Ricerca e innovazione dei sistemi produttivi**

Un importante motore della crescita è rappresentato dalla ricerca scientifica e dalla innovazione tecnologica. Perché essa possa dare un contributo significativo, e in tempi relativamente brevi allo sviluppo regionale, è necessaria una forte concentrazione delle risorse.

In questa direzione andranno **potenziati i tre 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.** 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.

### **3. Inclusione sociale: lavoro, formazione, welfare**

Nell'ambito del lavoro e delle politiche sociali, le priorità sono costituite **dall'accrescimento della coesione della società pugliese e dall'ampliamento del tasso di attività**. Per conseguire tali obiettivi si ipotizzano le seguenti linee prioritarie di intervento:

- 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;
- 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 etc..

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**.

Per realizzare questo obiettivo si ipotizzano tre linee di intervento:

- 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: una più chiara distinzione di funzioni fra formazione professionale e sistema scolastico; 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.

### 3.4 La Puglia e la cooperazione internazionale

La cooperazione internazionale a livello locale o “cooperazione decentrata” non rappresenta un settore specifico di azione, quanto piuttosto un approccio generale teso a porre al centro del processo di cooperazione gli attori primari dell'intervento (siano essi enti locali, rappresentanti della società civile, organizzazioni non governative, soggetti privati, o altro). Essa non costituisce, inoltre, qualcosa di antagonistico rispetto alla politica nazionale di cooperazione allo sviluppo. La nozione di cooperazione decentrata è piuttosto il frutto del fenomeno di progressivo “decentramento” del momento decisionale, 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 decentrata, sono quindi due facce di una stessa medaglia.

Ciò che va tuttavia rilevato è che il fenomeno della globalizzazione dell'economia e dei mercati ha, di fatto, contribuito a rafforzare, accanto alla “dimensione globale” dello sviluppo sostenibile, perseguito su scala nazionale e multilaterale, anche una sempre più rilevante “dimensione locale”, realizzata attraverso il ricorso sistematico ai principi del partenariato e della sussidiarietà, con la conseguenza che l'ambito di intervento della cooperazione decentrata è andato progressivamente estendendosi, interessando sempre più ambiti e settori.

Differisce dalla cooperazione decentrata allo sviluppo economico e sociale dei paesi in ritardo, la nuova cooperazione territoriale transfrontaliera di prossimità verso i territori dei Paesi vicini e di quelli prossimi ad aderire all'UE (rispettivamente del Mediterraneo e dei Balcani occidentali).

#### *La programmazione in corso*

Passando più specificamente al ruolo svolto dalla Puglia in materia di cooperazione decentrata, questa ha adottato una propria **Legge regionale (n. 20 del 25 agosto 2003)** con la quale intende rafforzare l'azione regionale in particolare nell'area geografica Balcanico-Adriatica.

L'obiettivo è quello di stabilire e radicare nel territorio pugliese un processo di buone prassi di partenariato, attraverso la “costruzione di una coscienza regionale dell'altro, base imprescindibile per una crescita condivisa ed equilibrata nell'area geografica”. L'elemento innovativo della nuova legge è il ruolo prioritario riconosciuto alle comunità locali e alla società civile nei diversi settori d'intervento di cooperazione: partenariati fra comunità, cooperazione allo sviluppo, cultura e promozione dei diritti umani. La nuova normativa, inoltre, per attuare un'azione educativa rispetto alle tematiche della cooperazione e del partenariato e per consolidare le buone prassi a livello regionale, prevede un coinvolgimento attivo e costante delle componenti giovanili dei territori coinvolti nelle attività di cooperazione, nell'intento di rendere stabile l'idea di cooperare con realtà altre, di comprenderne differenze e coglierne ricchezze.

La Regione Puglia ha attivato accordi di collaborazione multilaterali (Accordo per la costituzione dell'Euroregione Adriatica) e bilaterale con paesi frontalieri adriatici, in primo luogo con l'Albania, che rappresenta il *partner* privilegiato per le politiche regionali di partenariato e cooperazione, anche in virtù dell'esperienza comune di cooperazione transfrontaliera maturata nell'ambito del PIC INTERREG, nonché della presenza in Albania di molti imprenditori pugliesi.

Nell'accordo di collaborazione siglato con il Governo albanese, si fa esplicito riferimento all'impegno comune per la realizzazione del Corridoio Paneuropeo n. VIII che ha un assoluto valore strategico per lo sviluppo della cooperazione economica nell'area Balcanica. Allo stato attuale, tale iniziativa non ha registrato progressi, ma la concretizzazione della rete paneuropea potrebbe favorire non solo un intenso scambio di merci e di persone, ma anche dei flussi energetici che provengono dal Caucaso e dalle ex Repubbliche Sovietiche del Asia centrale.

Per quanto attiene la sfera comunitaria, la Regione Puglia ha da tempo avviato specifiche azioni a sostegno dei processi di sviluppo locale all'interno dei programmi comunitari di cooperazione transfrontaliera, concentrandosi, specificamente, sull'avvio ed il consolidamento dei rapporti con l'area dei Balcani e dell'Europa Sud-Orientale, culminati con l'apertura dell'Ufficio della Regione a Tirana in Albania.

In questo contesto, la Regione Puglia si è concentrata in particolar modo sulla cooperazione con l'Albania nell'ambito del Programma d'Iniziativa Comunitaria transfrontaliera **Interreg IIIA Italia-Albania 2000 –2006** i cui obiettivi e priorità sono stati definiti, di concerto con le Autorità albanesi, prendendo in considerazione gli orientamenti e gli obiettivi della Commissione in materia di cooperazione interregionale:

- rafforzare il sistema della cooperazione transfrontaliera nei settori delle infrastrutture di trasporto, di comunicazione e della sicurezza;
- sviluppare la cooperazione per valorizzare, tutelare e migliorare le condizioni ambientali e qualificare il sistema socio – sanitario;
- rafforzare e qualificare il sistema della cooperazione transfrontaliera tra i due Paesi nei settori produttivi, del turismo e della cultura;
- potenziare e qualificare la cooperazione nella protezione, promozione e valorizzazione dei beni culturali e turistici; potenziare la cooperazione istituzionale.

La strategia di intervento del Programma tiene inoltre conto degli obiettivi indicati nei più importanti accordi di collaborazione Italia – Albania, sia a livello nazionale che regionale nei diversi campi della cooperazione istituzionale in materia di politiche sociali, ambientali, economiche e culturali.

Tra i progetti più significativi sono da evidenziare i seguenti: assistenza tecnica all'implementazione di metodologie per la produzione di prodotti biologici; promozione e lo sviluppo di modelli innovativi di cooperazione tra biblioteche e centri di documentazione italo-albanesi; realizzazione di un articolato intervento di sostegno istituzionale e di aggiornamento a favore delle strutture tecniche albanesi per favorire la definizione di standards tecnici nella certificazione delle strutture edilizie. Inoltre, si prevedono ulteriori procedure per incrementare rapporti di cooperazione interistituzionali e internazionali con il Governo albanese e, in particolare, sono in fase di avvio complessi progetti a regia regionale che vedono il coinvolgimento dell'Assessorato al Mediterraneo per la realizzazione di azioni pilota.

Il 16 Marzo 2003 la Commissione Europea ha pubblicato la "Comunicazione sull'Europa Ampliata"; nella successiva Comunicazione del 1 luglio 2003 "Preparare il terreno per un nuovo strumento di prossimità", la Commissione ha introdotto il concetto di "Programmi di prossimità" per le frontiere esterne dell'Europa allargata.

Gli obiettivi e le finalità dei Programmi di prossimità vengono definiti congiuntamente dai paesi partecipanti; il coinvolgimento diretto del paese terzo nella programmazione e nella gestione del programma di prossimità è un'esigenza fortemente sentita a seguito dell'esperienza Interreg, ove i fondi FESR, spendibili quasi esclusivamente all'interno dell'UE, non consentivano un adeguato impatto sul territorio del paese terzo. D'ora in avanti i paesi terzi avranno ruoli, e conseguenti benefici, altrettanto importanti quanto quelli dei paesi UE.

L'articolazione data al Programma Interreg III A Italia Albania ha, di fatto, anticipato tale orientamento, avendo già previsto, al suo interno, un processo decisionale congiunto e la possibilità

di fornire un adeguato supporto nell'attuazione di nuove forme di cooperazione transfrontaliera, alla luce delle positive esperienze in atto e delle problematiche che il Programma stesso deve affrontare. Esso è stato predisposto, infatti, nell'ambito di un rapporto di cooperazione transfrontaliera tra la parte italiana e quella albanese che, iniziato nel corso del precedente periodo di programmazione, si è rafforzato nell'attuale fase di programmazione dove le comunità locali vengono considerate come i legittimi destinatari dei servizi che vanno loro forniti dalle rispettive amministrazioni locali e centrali.

Tale enunciato può anche essere letto nell'art. 6 della Proposta di Regolamento che istituisce uno **Strumento di assistenza preadesione (IPA)** secondo cui la "*cooperazione transfrontaliera con gli Stati membri comprenderà le regioni situate su entrambi i versanti di confine*" e sicuramente in questo contesto la Regione Puglia ha avuto e consolidato quei rapporti fiduciosi con l'Albania di cui non si potrà non tener conto nella prossima programmazione al di là degli attuali orientamenti della Commissione Europea.

In tale contesto, assume un ruolo significativo la capacità delle autorità pubbliche di supportare il territorio attraverso un adeguato lavoro di informazione: la Regione, difatti, con Delibera n. 1831 del 6 dicembre 2005 ha previsto la costituzione di un portale **EUROPuglia.it** per l'informazione e la comunicazione dei programmi comunitari ed i relativi progetti di cui curerà le attività di raccordo con gli enti locali e con tutti i soggetti del partenariato.

Oltre al Programma Interreg Italia – Albania, la Puglia è coinvolta in altri diversi programmi attivati nell'ambito della cooperazione transfrontaliera (Interreg III A Italia Grecia e Transfrontaliero Adriatico), transnazionale (Interreg III B CADSES e Archimed) e interregionale (Interreg III C East), che contribuiscono a far emergere i tratti di una realtà socio-geografica che va sempre più configurandosi come un'area all'interno della quale le comunità che vi sono insediate vivono numerose occasioni di lavoro e di vita comune dove vanno affermandosi reciproci interessi economici, culturali e socio-politici verso i quali è opportuno porre la dovuta attenzione.

In particolare, nell'ambito di **Interreg III A Italia-Grecia**, per il potenziamento delle infrastrutture del trasporto marittimo e delle comunicazioni, sono stati recentemente approvati tre progetti di miglioramento delle strutture portuali del Porto di Brindisi, del Nuovo Porto di Patrasso e del Porto di Corfù e sono state inoltre attivate tutte le procedure propedeutiche alla pubblicazione dei bandi afferenti le restanti misure relative ai finanziamenti di progetti transfrontalieri nei settori imprenditorialità, ambiente e patrimonio culturale, mentre per quanto riguarda il programma **Interreg III A Transfrontaliero Adriatico**, la Regione Puglia insieme con la Regione Friuli Venezia Giulia, hanno dato avvio alla realizzazione di una struttura da insediare a Mostar dedicata a favorire la cooperazione nella comunicazione, nella ricerca e tra le istituzioni con l'intento di creare un vero laboratorio di democrazia locale.

Nell'ambito del Programma **Interreg III B ArchiMed**, la Giunta Regionale ha approvato la presentazione di tre progetti di cui si attende l'esito dell'istruttoria e che riguardano l'attivazione di un Osservatorio permanente per la formulazione di politiche di *public governance* dei processi migratori, la creazione di un circuito di mobilità urbana e turistica in bicicletta ed infine il miglioramento nella gestione delle aree rurali protette.

Per quanto riguarda il Programma **Interreg III C Ovest**, la Puglia è partner nell'ambito del progetto Centurio per l'attuazione delle attività previste dal Contratto di Cooperazione tra ARE e le Regioni partners ed in particolare per le attività di stage comprendente seminari, visite e incontri di studio sulle tematiche del turismo sostenibile.

Nell'ambito della **Legge n. 84/2001** il settore in cui la regione Puglia è partner insieme all'Albania Croazia, Serbia e Montenegro, Bosnia-Erzegovina, Macedonia e Bulgaria, riguarda la formazione professionale in ambito sanitario, manageriale e dell'informazione (mass-media), dove molti interventi sono stati rivolti ad azioni per il rafforzamento istituzionale.



Inoltre, la Regione partecipa, insieme alle altre regioni italiane, al programma di sostegno alla cooperazione regionale con i Paesi del Mediterraneo e dei Balcani predisposto attraverso l'**Accordo di Programma quadro "Programma di cooperazione – Paesi dei Balcani"** dai Ministeri dell'Economia e degli Affari Esteri che recepisce gli obiettivi dal CIM (Comitato Indirizzo e Monitoraggio) quali l'accrescimento delle competenze, delle capacità organizzative e gestionali e delle capacità di cooperazione istituzionale delle Regioni italiane, con particolare riguardo a quelle del Mezzogiorno nell'ambito dei processi di cooperazione internazionale, in coerenza con i nuovi strumenti europei e prevede la realizzazione di linee di intervento in favore dell'area balcanica. In tale contesto, la Regione Puglia ha un ruolo fondamentale nelle seguenti macrotematiche:

- **Sviluppo socio economico** per la realizzazione di progetti principalmente nei settori agricolo e agroalimentare, dello sviluppo rurale, del tessile, del turismo e della pesca;
- **Dialogo e cultura** per la realizzazione di iniziative e di strutture che possono concretamente rafforzare il partenariato internazionale (creazione di network per la valorizzazione del patrimonio e della produzione culturale, la gestione di eventi culturali, il rafforzamento del patrimonio culturale e archeologico, la promozione dell'interscambio di studenti e di docenti nelle scuole e nelle università, le azioni di sostegno al rafforzamento dei sistemi dei media e dell'informazione).

In virtù di tale esperienza, la Puglia potrebbe farsi promotrice di 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 oggi esistenti, da riannodare o da rafforzare.

Nonostante i ritardi accumulati, un passo fondamentale in direzione di un profondo rinnovamento della cooperazione con il Mediterraneo a livello europeo è certamente legato alla Conferenza euromediterranea di Barcellona del novembre 1995, la quale ha rappresentato indiscutibilmente una svolta radicale nelle relazioni tra l'Unione europea con i 12 paesi *partner* mediterranei (Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Autorità Palestinese, Siria, Tunisia e Turchia). Nonostante la Conferenza di Barcellona abbia avuto l'indubbio merito di rilanciare la "questione mediterranea" a livello comunitario, essa ha poi nel concreto scontato limiti e difficoltà di attuazione. I dati sulla *performance* dei paesi della sponda Sud negli anni '90 hanno 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.

Ciò comporta per la Regione Puglia la necessità di partecipare in modo sempre più attivo ai programmi e alle iniziative che riguardano l'area mediterranea-balcanica, sia per quanto riguarda l'estensione della frontiera dell'Unione alla Turchia, sia per quanto riguarda la costituzione dell'area di libero scambio euromediterranea prevista per il 2010 che vedrebbe la Regione dotata di 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), configurandosi come area naturale di incontro e di incrocio, delle rotte di collegamento tra il Nord ed il Sud e tra l'Est e l'Ovest d'Europa.

L'area mediterranea-balcanica punta così alla creazione di un unico bacino culturale, ambientale e turistico, fondato sulla rinnovata continuità fra le sue coste ed i suoi spazi marittimi. Ciò richiederà l'avvio di 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.

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 sudorientale, ponendo in collegamento i flussi di trasporto del Mar Adriatico e del Mar Ionio con quelli che interessano il Mar Nero.

Esso comprenderà la costruzione, l'ampliamento o il miglioramento di porti e aeroporti, strade e autostrade, ferrovie ad alta velocità, terminal per container, cavi a fibra ottica per le telecomunicazioni, elettrodotti, oleodotti e gasdotti, e costituirà, nel prossimo futuro, il pilastro centrale della cooperazione italo-balcanica.

Infine, nell'ambito dei programmi regionali di internazionalizzazione, la Regione Puglia attribuisce grande rilevanza al coinvolgimento dei "pugliesi all'estero". Sono, infatti, circa 400.000 gli emigrati pugliesi iscritti alle anagrafi consolari e ben 104 le associazioni di pugliesi all'estero. Proprio su queste associazioni si punta per creare occasioni di promozione del territorio pugliese, della sua cultura e della sua economia. La valorizzazione dei pugliesi emigrati è ritenuta fondamentale per le strategie di internazionalizzazione economica e culturale della Regione, in quanto la presenza pugliese all'estero opera come canale preferenziale con i paesi ospitanti. Le associazioni, in particolare, consentono alla Regione di potersi avvalere di una rete di operatori già presenti nei luoghi di maggiore attrazione per l'internazionalizzazione del territorio pugliese. In quest'ambito, opera la **Legge Regionale n.23/2000** a sostegno delle comunità pugliesi nel mondo.

Sempre in tema di rafforzamento dei legami con le comunità pugliesi all'estero, opera anche il programma ITENET's – *International Training and Employment Networks*. Esso mira a trasformare l'emigrazione italiana in una risorsa per lo sviluppo locale delle Regioni Obiettivo 1. Le comunità di italiani emigrati vengono viste come piattaforme da cui partire per favorire gli scambi economici e culturali con l'estero. A tal proposito, parte rilevante del progetto è la diffusione tra le comunità di emigrati di conoscenze relative ai sistemi formativi e alle politiche per l'impiego italiane e pugliesi, degli strumenti legislativi, del tessuto imprenditoriale, delle buone pratiche che caratterizzano sia le regioni stesse sia le aree coinvolte dall'emigrazione italiana.

### ***Gli obiettivi della programmazione 2007-2013***

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.

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. Il fatto è che pur "in tutto il mondo si vende Italia (denominazioni di prodotto, simboli, cognomi, profili identitari italiani costituiscono il veicolo di vendite a ceti diversi) ma non è l'Italia spesso a vendere l'Italia".

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.

Emerge, quindi, la necessità di:

- 1) *qualificare meglio il sistema economico locale*, in termini di capacità di integrazione con i principali mercati internazionali;
- 2) *favorire l'apertura del sistema delle imprese ad un maggior coinvolgimento nei progetti di cooperazione internazionale promossi da soggetti istituzionali forti*, in primo luogo con l'Università e le banche;
- 3) *perseguire con maggiore determinazione l'integrazione intersettoriale e transnazionale delle filiere, caratterizzando meglio i "contratti di filiera"* (con particolare riferimento all'agroalimentare, ma anche, ove possibile, al turismo), in coerenza con gli aspetti di tutela dell'ambiente, sia nel territorio locale sia nel territorio estero partner;
- 4) *potenziare la politica per l'attrazione di investimenti dall'estero*, garantendo sinergie di sistema tramite opportuni "contratti di localizzazione" e di azione rispetto al "programma operativo nazionale pluriennale di marketing territoriale per l'attrazione di investimenti". Sarà necessario, evitare, altresì, una competizione fra territori di tipo improprio, basata su incentivi ed eccezioni sulla qualità degli impatti; si dovranno favorire la localizzazione di iniziative imprenditoriali caratterizzate da maggiori potenzialità sia in termini di radicamento sul territorio (in quanto fondate su specifici vantaggi comparati locali, ad esempio in termini di logistica, fornitori locali, centri di ricerca, risorse umane qualificate, esternalità da filiera, opportunità con regioni estere confinanti, ecc.), che in termini di funzioni aziendali da localizzare;

Mentre, per quanto riguarda la promozione di uno sviluppo economico nell'area di cooperazione di prossimità adriatica, gli obiettivi strategici per la Puglia sono:

1. costruzione di uno spazio comune di sicurezza, stabilità e sviluppo sostenibile fra i paesi U.E. ed i paesi dell'arco balcanico – mediterraneo, superando di fatto l'approccio che fino ad oggi ha visto una netta separazione fra spazio interno ed esterno;
2. rafforzamento del ruolo dell'Ente Regione e degli ulteriori livelli istituzionali nel processo di costruzione di un'Euroregione mediterranea e, più in generale, nelle azioni esterne dell'U.E.
3. sostegno al rapporto di fiducia che lega le comunità locali alle rispettive istituzioni, mediante il rafforzamento della capacità del sistema delle pubbliche amministrazioni ad erogare servizi;
4. diversificazione e potenziamento sostenibile del sistema turistico della costa pugliese e dei paesi frontalieri, tutela e valorizzazione delle aree costiere adriatiche;
5. promozione dello sviluppo sostenibile del territorio urbano, rurale e costiero;
6. miglioramento e potenziamento delle infrastrutture di collegamento tra la Regione Puglia e le Regioni dell'adriatico orientale;
7. creazione di nuova imprenditorialità e diffusione di attività di lavoro autonomo femminile nel campo dei servizi turistici e socio – assistenziali;
8. rafforzamento del tessuto produttivo locale, attraverso la realizzazione di poli innovativi;
9. creazione di un modello di mercato del lavoro integrato tra la regione e i Paesi dell'area balcanica e gestione dei flussi migratori tra questi territori.

La strategia di sviluppo economico internazionale della Puglia, deve pertanto guardare tanto ai mercati maturi dell'Europa continentale, dell'America del nord, del Pacifico e alle economie emergenti del Sud America ed Estremo oriente (India e Cina), quanto ai mercati dei Paesi prossimi ai confini dell'UE come il Mediterraneo (in particolare, Marocco, Tunisia ed Egitto) e i Balcani occidentali (in particolare, Albania e Serbia). Aree queste che si accingono ad entrare in un rapporto di libero scambio (Mediterraneo) e di futura adesione all'UE (Balcani) e che non possono essere più guardate solo da un punto di vista commerciale, ma verso di loro necessità una maggiore concentrazione di investimenti diretti ad un'integrazione complessiva, economica e culturale.

In quest'area sono necessari progetti di co-sviluppo: si tratta cioè di creare le condizioni per le nostre PMI di realizzare attività in quei Paesi che permettono, da un lato alle imprese italiane, tanto di abbassare i costi di produzione quanto di integrarsi stabilmente nel mercato, dall'altro lato, di trasferire il nostro modello di impresa affinché si crei un sistema capace di dialogare e di condividere esperienze comuni di competizione internazionale.

Nell'attuare una politica di internazionalizzazione del sistema economico locale, si dovrà superare una permanente sfasatura fra strategie del Governo centrale e strategie regionali, fra cooperazione decentrata allo sviluppo e cooperazione per il co-sviluppo, economico e sociale, che frenano l'attuazione e impediscono sinergie di sistema fra più regioni.

Determinante nell'approccio ai mercati esteri dovrà essere la sinergia tra Sportello regionale per l'Internazionalizzazione del sistema delle imprese della Regione Puglia (SPRINT) e la rete degli Sportelli unici all'estero (Legge di riforma n.56 del 31 marzo 2005).

### ***Le priorità***

Lo sviluppo della cooperazione territoriale 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.

Per quanto riguarda il futuro **Obiettivo 3 "Cooperazione territoriale europea"** e sulla base dell'esperienza emersa dall'attuale Iniziativa comunitaria INTERREG con i Paesi dell'Adriatico

Orientale (Bosnia – Erzegovina, Croazia, Serbia – Montenegro, Albania) le priorità di intervento, finanziate dal FESR, potranno riguardare:

- la realizzazione di *attività economiche e sociali transfrontaliere*, attraverso la promozione dell'imprenditorialità, gli incentivi alla protezione e alla gestione congiunta dell'ambiente, la riduzione dell'isolamento, anche con riferimento alle possibilità di accesso ai sistemi transfrontalieri di approvvigionamento idrico ed energetico e di smaltimento dei rifiuti, lo sviluppo della collaborazione, della capacità e della condivisione di infrastrutture. Va sottolineato, inoltre, che il FESR contribuirà a promuovere l'integrazione dei mercati del lavoro transfrontalieri, le iniziative locali a favore dell'occupazione, le pari opportunità, la formazione e l'inserimento sociale, l'uso condiviso di risorse umane e strutture destinate alla R&ST;
- la creazione e lo sviluppo della *cooperazione transnazionale*, in termini di cooperazione bilaterale tra regioni marittime, attraverso il finanziamento di reti ed azioni che favoriscano uno sviluppo territoriale integrato, attraverso la gestione delle risorse idriche, il miglioramento dell'accessibilità materiale ed immateriale, la prevenzione dei rischi connessi alle calamità naturali ed all'inquinamento, la creazione di reti scientifiche e tecnologiche su temi legati allo sviluppo equilibrato delle zone transnazionali;
- il rafforzamento dell'efficacia della politica regionale grazie alla promozione di reti e scambi di esperienze tra gli enti regionali e locali.

Inoltre, la Regione Puglia sostiene la necessità di allargare l'eleggibilità di alcune aree tematiche, particolarmente significative per il conseguimento degli obiettivi della politica di coesione, quali: la valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, anche in riferimento all'integrazione dell'offerta di fruizione turistica e culturale, e di quello della *capacity building*, lo sviluppo di partenariati pubblico-privati, lo sviluppo di organismi di cooperazione stabili, ed interventi a sostegno della cooperazione nel settore socio-sanitario (collaborazioni tra ospedali, università e centri di ricerca e scambio di esperienze nel settore dell'assistenza sanitaria).

### ***Le strutture***

Le strutture preposte alle azioni di internazionalizzazione nell'ambito dell'Amministrazione Regionale sono:

- *Presidenza della Giunta Regionale* per coordinare, sviluppare e mantenere i rapporti istituzionali con la UE, con il Parlamento e con il Governo nazionale nonché con tutte le altre Regioni fungendo inoltre, da coordinatore delle strutture tecnico amministrative di supporto alle relazioni interistituzionali ed interregionali, compiendo atti relativi alla partecipazione della Regione ad Enti ed organismi esterni.  
Rilevante, altresì, è l'ufficio "Rapporti con le Istituzioni dell'Unione europea" sito a Bruxelles, per curare direttamente i colloqui con i vari servizi competenti della Commissione Europea e indirizzare la futura progettazione transnazionale degli enti pubblici pugliesi e del sistema economico, culturale ed istituzionale locale.
- Assessorato Bilancio e Programmazione al quale appartiene il Settore "Programmazione e Politiche comunitarie" che si occupa delle politiche di coesione economica e sociale e di integrazione territoriale europea e pertanto tutte le misure per l'internazionalizzazione in esse contenute.
- Assessorato Vice Presidenza - Sviluppo Economico che nell'ambito dei Settori "Artigianato e PMI" ed "Industria ed Energia" contiene rispettivamente gli uffici riguardanti la promozione dell'internazionalizzazione e quello riguardante lo Sviluppo locale e politiche di internazionalizzazione.

- Assessorato Turismo e Industria Alberghiera attraverso l'ufficio "Relazioni con l'estero, enti e istituzioni nazionali, rapporti con il territorio, comunicazione".
- Assessorato Mediterraneo con i suoi uffici "Cooperazione con i Paesi del mediterraneo", Partenariato per la cooperazione" e "Pace, intercultura e relazioni tra i popoli".
- Assessorato Solidarietà con i suoi uffici "Emigrazione" ed "Immigrazione".
- Sportello informativo per la Cooperazione della Regione Puglia con l'Albania, sito a Tirana (Albania) e Sportello regionale per l'internazionalizzazione delle imprese, quale strumento di informazione, orientamento e accompagnamento delle imprese sui mercati mondiali da parte della Regione, ICE, SACE, Simest e istituzioni camerali.

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 va costituita una **Cabina di Regia** tra la Presidenza, e gli assessorati allo Sviluppo Economico, alla Programmazione e al Mediterraneo con compiti di indirizzo strategico e di monitoraggio delle attività.

## 4. Integrazione finanziaria e programmatica

### 4.1 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 trovare i modi per generare quell'offerta che sia capace di sollecitare una nuova domanda e, per questa via, creare uno sviluppo competitivo e solidale al tempo stesso. La strada da percorrere sta essenzialmente in una nuova dimensione del 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 *policy maker* 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 (per alcuni, comunitario) 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 complementarità 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 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; anzi si deve ritenere che se le politiche di sviluppo locali non incorporano coerenti politiche locali del lavoro, è assai probabile che l'efficacia complessiva di quelle politiche risulta ridotta proprio a causa delle ricadute negative concernenti l'evoluzione e la capacità di risposta del mercato del 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.

## 4.2 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 prioritariamente 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.

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 prioritario 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, l'obiettivo prioritario riguarderà il completamento e potenziamento della rete infrastrutturale da un alto, ed il 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.

Sul versante dello sviluppo rurale, il Regolamento di riferimento chiarisce, all'articolo 70 – comma 7 – che non è possibile la cumulabilità di finanziamenti fra il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo

rurale e gli altri Fondi comunitari. Risulta pertanto indispensabile perseguire il massimo dell'integrazione e delle sinergie a livello territoriale fra le strategie, gli obiettivi, gli interventi e le operazioni da realizzare.

Il regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale si incentra su tre Assi principali: 1) competitività agricola, alimentare e forestale; 2) ambiente e gestione del territorio; 3) qualità della vita e diversificazione nelle zone rurali. Un quarto Asse è basato sull'esperienza Leader e offre la possibilità di una *governance* innovativa, basata su un approccio locale allo sviluppo rurale partecipativo.

L'Asse competitività comprende una serie di Misure finalizzate agli investimenti destinati al miglioramento e rafforzamento delle imprese nel settore agricolo, agroalimentare e forestale (anche mediante il trasferimento di conoscenze e di innovazioni tecnologiche di processo e di prodotto) e alla realizzazione di produzioni di qualità. Sono comprese le azioni mirate al capitale umano, attraverso la formazione e l'informazione, il consolidamento o la crescita dei posti di lavoro e la diversificazione delle produzioni; l'insediamento dei giovani, anche in connessione del prepensionamento di imprenditori agricoli; il miglioramento e lo sviluppo delle infrastrutture a servizio delle imprese e del territorio; il ripristino del potenziale produttivo danneggiato da calamità naturali; la realizzazione di servizi di consulenza e di servizi di gestione a favore delle imprese agricole.

L'Asse relativo al miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale è incentrato su diverse Misure tese a promuovere l'utilizzo sostenibile dei terreni agricoli, attraverso indennità per le zone montane e svantaggiate, l'attuazione delle direttive Habitat e Uccelli, l'imboschimento di superfici agricole e la ricostituzione e la salvaguardia del patrimonio forestale.

L'Asse relativo alla qualità della vita e alla diversificazione dell'economia rurale prende in considerazione le Misure finalizzate alle attività complementari a quelle agricole (per. esempio agriturismo), alla tutela e al rinnovamento dei borghi rurali, alla riqualificazione del patrimonio rurale e all'incentivazione del turismo rurale.

L'Asse quarto, complementare ai primi tre, relativo all'approccio Leader, con il diretto coinvolgimento dei Gruppi di Azione Locale (GAL) costituiti o da costituire, prevede Misure destinate all'attuazione di strategie di sviluppo locale, alla realizzazione di progetti di cooperazione (nazionale, intra comunitaria e transnazionale), alla realizzazione di azioni di acquisizione di competenze e di animazione del territorio.

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)
- per quanto riguarda la valorizzazione delle esperienze maturate nell'ambito dei progetti Leader attraverso i GAL, il consolidamento delle strategie di sviluppo locale a partire da un maggiore raccordo con le esperienze in corso nei PIT e nei PIS presenti nei territori rurali della regione.

## 5. Le condizioni di attuazione

### Gli 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.

## **Le priorità nazionali**

Il Documento Strategico Nazionale Preliminare definito dal Ministero dell'Economia con il contributo di dodici Amministrazioni centrali (novembre 2005), 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 raggiunti<sup>4</sup> 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.

### **Gli orientamenti regionali**

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.

## 6. Governance e partenariato

### 6.1 I principi

La governance è una pratica di regolazione dell'apporto che soggetti sociali diversi, caratterizzati da una specifica natura e finalità specifica, possono dare alla realizzazione degli obiettivi prefigurati nel Documento Strategico Regionale. Adottare un modello di governance non comporta, semplicemente, una scelta di tipo "tecnico", ma significa scegliere un modello di governo che privilegi la connessione fra i soggetti pubblici e privati, ritenendo che un approccio partecipativo e responsabile possa facilitare il conseguimento degli obiettivi delle politiche di sviluppo e coesione e, più in generale, la realizzazione del bene comune.

Il coinvolgimento corresponsabile dei cittadini e delle aggregazioni sociali ed economiche nella realizzazione dell'interesse generale non può essere dato per scontato e, affinché ciò si realizzi, è necessario che lo stile di governance si ispiri a cinque principi fondamentali:

1. La *trasparenza*. L'azione politica e amministrativa viene resa trasparente, innanzi tutto, mediante processi di comunicazione diffusa che facciano sentire tutti i cittadini inclusi nel processo politico - amministrativo; in tal senso è importante il supporto che può venire dagli strumenti dell'Information e Communication Technology. Per assicurare la trasparenza dell'azione politica e amministrativa è inoltre molto importante la sua "misurabilità" e "rendicontabilità": i cittadini possono infatti valutare i comportamenti degli amministratori solo se gli indicatori attraverso cui si misurano i risultati conseguiti dalle politiche pubbliche sono chiari e concreti.
2. La *partecipazione*. Il concetto di partecipazione consegue a quello di trasparenza (il primo presuppone il secondo), ma attribuisce un valore ancora più alto all'inclusione dei cittadini nel processo politico e amministrativo: si ritiene infatti che senza di essa non possa essere svolta la funzione di promozione del bene pubblico che è propria dell'azione politica. La partecipazione si realizza prevalentemente attraverso le rappresentanze organizzate degli interessi (in primo luogo associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro), ma anche tenendo conto delle nuove forme di aggregazione degli interessi (si pensi, ad esempio, alle associazioni degli utenti dei servizi pubblici e dei consumatori) e della vasta presenza di associazioni culturali e di volontariato di vario tipo.
3. La *corresponsabilità*. I meccanismi di governance devono fare chiarezza su quali siano i ruoli e i livelli di responsabilità dei diversi soggetti coinvolti nel processo di programmazione e implementazione delle politiche. Ciò è tanto più importante quanto maggiore è la corresponsabilità dei diversi livelli di governo e quanto più elevato è il coinvolgimento dei soggetti privati, anche attraverso forme partenariali, nell'attuazione e nella gestione delle politiche pubbliche. Concretamente, ciò significa anche demarcare ed esplicitare la cosiddetta *accountability* dei diversi soggetti che abbiano responsabilità nell'azione politico - amministrativa: devono cioè essere chiaramente identificati i risultati e le azioni di cui ogni livello istituzionale e ogni soggetto privato è chiamato a rendere conto ai cittadini e alle aggregazioni che li rappresentano.
4. La *coerenza*. E' sempre più evidente che le politiche pubbliche hanno oggi un alto grado di trasversalità: ciascuna di esse può realizzare i propri obiettivi solo se viene assicurata una corretta interazione con le altre politiche e se vi è una cooperazione coordinata tra le amministrazioni in senso verticale e fra i soggetti pubblici e privati in senso orizzontale.
5. L'*efficacia*. Naturalmente, tutti i principi prima indicati, devono tendere a favorire la realizzazione e la qualità delle politiche pubbliche di sviluppo. La governance favorisce l'efficacia delle politiche se contribuisce a definire i risultati attesi sulla base



dell'individuazione di obiettivi precisi e di indicatori di prestazione condivisi, se rafforza le azioni di sistema e le politiche intersettoriali; se aiuta a superare la frammentarietà dell'intervento pubblico; se, infine, ma non per ultimo, definisce un assetto istituzionale flessibile che, anche in forza del principio di sussidiarietà, individua i livelli di competenze più adeguati per le diverse aree di intervento in cui si esplicitano le politiche di sviluppo.

Se il profilo della governance delineato è tutto orientato verso un coinvolgimento responsabile dei diversi livelli istituzionali, delle forze economiche e sociali, delle associazioni culturali e dei cittadini, sarebbe ingenuo dare “per scontato” tale coinvolgimento. E' quindi necessario che, mutuando un termine utilizzato nel Regno Unito, vengano anche individuati i cosiddetti “tensori” della governance: cioè le regole e gli strumenti finalizzati a esercitare una pressione affinché i comportamenti dei diversi soggetti siano orientati alle finalità comuni condivise. Ciò significa, nella tradizione inaugurata dalle politiche strutturali dell'UE, definire, anche a livello regionale, gli strumenti di incentivazione e di premialità per i soggetti che “rispettano le regole del gioco” e le modalità di sostituzione e disimpegno per chi non si mostri in grado di realizzare in modo efficace le azioni di cui è responsabile.

## **6.2 Il partenariato**

In ottemperanza con quanto previsto dallo Statuto della Regione Puglia, gli organismi attraverso cui verrà data attuazione ai principi di corresponsabilità e partecipazione saranno il Consiglio delle Autonomie locali e la Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale.

Il Consiglio delle Autonomie locali esprime appieno la pari dignità e l'equiordinazione che la Costituzione in vigore attribuisce a Regione, Province, 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.

La tipologia 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.

Infine, nella logica che ogni singolo cittadino 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 che estende, a tutti i cittadini e le cittadine che abitano la Puglia, la partecipazione alla costruzione del Documento Strategico Regionale, e al lavoro di diagnosi delle criticità e delle opportunità del territorio regionale.

L'obiettivo è dare rappresentanza alle istanze dell'insieme dei soggetti che nel territorio sono attivi, in forme più o meno strutturate, nella produzione e riproduzione dei beni comuni.

Le competenze di cui i cittadini sono portatori, singolarmente e collettivamente, costituiscono una risorsa preziosa da attivare nel processo di individuazione e definizione delle situazioni territoriali problematiche; così come le reti sociali informali e le forme della cittadinanza attiva costituiscono un patrimonio utile alla formulazione di proposte di cambiamento.

L'interesse perseguito è praticare l'interazione sociale e la mobilitazione delle risorse territoriali ("le risorse umane, le risorse ambientali e culturali, le risorse di solidarietà"), in una prospettiva in cui la partecipazione è finalizzata alla condivisione di esperienze concrete che investono spazi e tempi di vita quotidiana.

Questa "analitica della vita quotidiana" è organizzata come una forma di indagine sociale, in cui i cittadini sono gli analisti e i ricercatori, e i veri protagonisti dell'inchiesta, in quanto detentori di saperi locali e di competenze specifiche utili ad esprimere giudizi di pertinenza, a livello della individuazione e definizione delle varie situazioni problematiche, nonché spesso soggetti attivi di pratiche di autoorganizzazione sociale per la risoluzione dei problemi stessi.

Fare raccolta di questi saperi territoriali diffusi è un requisito decisivo per la qualità della Programmazione delle linee strategiche, perché consente, non solo di riattivare una comunicazione efficace tra cittadini e pubblica amministrazione, ma anche di calibrare con precisione le priorità d'intervento e in prospettiva, di progettazione e attuazione delle decisioni.

Gli strumenti innovativi per il coinvolgimento della cittadinanza e la discussione pubblica sono molteplici: da iniziative di e-government, per cui sarà attivato un apposito sito ove, oltre che informazioni sul processo di partecipazione, si svilupperà un forum (che riprende gli ambiti tematici dei Tavoli regionali; i cittadini saranno sollecitati a rispondere ad una serie di domande aperte e successivamente a interagire sulla base degli elementi conoscitivi e di proposta che emergeranno); ad iniziative di diffusione promosse attraverso la stampa locale (come canale alternativo di informazione e di partecipazione ai forum, per coloro i quali non fanno uso di internet); a canali privilegiati di attivazione e mobilitazione della popolazione sul territorio (coinvolgimento diretto delle università, delle associazioni e delle reti associative, delle amministrazioni pubbliche, ecc.), con particolare attenzione ai giovani; a sondaggi d'opinione.

L'insieme dei contributi pervenuti sarà oggetto di elaborazione e verranno previste varie forme di restituzione e discussione pubblica delle conoscenze e delle proposte emerse, al fine di sviluppare quadri di analisi condivisi e dare espressione a nuove rappresentazioni collettive dei problemi del territorio regionale. Successivamente avrà luogo la fase di partecipazione alla discussione delle priorità di intervento nella definizione dell'agenda regionale e a esperimenti di micro-progettazione. Uno sforzo a parte, nell'ambito della struttura regionale e in particolare dei vari Assessorati, sarà volto ad aprire un confronto tra le conoscenze emerse dalle consultazioni dei Tavoli regionali di concertazione con gli interessi e le rappresentanze di categoria (partenariato istituzionale) e le conoscenze emerse dall'inchiesta organizzata nel territorio regionale con la partecipazione diretta dei cittadini.

### 6.3 Il governo delle politiche di coesione

Il governo delle politiche di coesione si realizza non solo attraverso la definizione degli organismi in cui si esprime la corresponsabilità dei soggetti istituzionali e della società civile pugliese, ma anche attraverso l'individuazione delle regole, degli strumenti e delle strutture di supporto alla realizzazione dei programmi.

Per ciò che riguarda le regole, l'esperienza del precedente periodo di programmazione, caratterizzato dai problemi riscontrati nell'attuazione delle misure POR, spinge verso un utilizzo diffuso della premialità e della penalità, in quanto sembrano essere i meccanismi più adatti a diffondere la cultura dell'innovazione e i comportamenti improntati alla responsabilità nella amministrazione pubblica e nei soggetti del partenariato economico e sociale.

Quanto agli strumenti di attuazione delle politiche di coesione e sviluppo, un ruolo importante verrà attribuito agli Accordi di programma sia settoriali che territoriali. L'Accordo di programma, infatti, è uno strumento che:

- rafforza il coinvolgimento dei livelli istituzionali sub-regionali nella definizione e nell'attuazione delle politiche;
- 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.

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, la cui istituzione o riforma è in corso di avanzata realizzazione, 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:

- L'Agenzia Regionale di Sviluppo fornirà assistenza tecnica e scientifica alla Regione per la definizione delle strategie e dei programmi di sviluppo regionali, e agli Enti locali e ai soggetti del partenariato territoriale per la definizione delle strategie e dei programmi di sviluppo locale.
- 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'*Innovation* e *Communication Technology* e dell'*E-government*.
- 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.