

Valutazione ex ante del POR Puglia 2014-2020

A cura del
Nucleo regionale di Valutazione e
Verifica degli Investimenti Pubblici

Atto NVVIP n. 305 del 10.07.2014

INDICE

1. PREMESSA

Nella seconda metà di giugno, il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Puglia è stato formalmente incaricato di effettuare la valutazione ex ante della proposta di PO FESR e FSE 2014-2020.

Il Nucleo di Valutazione ha ricevuto i documenti gradualmente e ha partecipato alle riunioni con il partenariato per la presentazione delle strategie dei singoli assi prioritari, anche nella fase precedente l'incarico formale in forza dei compiti ad esso assegnati dalla Legge regionale.

L'art. 55 del Regolamento UE 1303/2013, prevede che la valutazione ex ante prenda in esame:

- a) il contributo alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, in riferimento agli obiettivi tematici e alle priorità selezionati, tenendo conto delle esigenze nazionali e regionali, delle potenzialità di sviluppo, nonché dell'esperienza acquisita nell'ambito dei precedenti periodi di programmazione;
- b) la coerenza interna del programma o delle attività proposti e il rapporto con altri strumenti pertinenti;
- c) la coerenza dell'assegnazione delle risorse di bilancio con gli obiettivi del programma;
- d) la coerenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi dei programmi con il QSC, l'accordo di partenariato e le raccomandazioni pertinenti specifiche per paese adottate a norma dell'articolo 121, paragrafo 2, TFUE e, se si applica a livello nazionale, il programma nazionale di riforma;
- e) la pertinenza e chiarezza degli indicatori del programma proposto;
- f) in che modo i risultati attesi contribuiranno al conseguimento degli obiettivi;
- g) se i valori obiettivo quantificati relativi agli indicatori sono realistici, tenendo conto del sostegno previsto dei fondi SIE;
- h) la motivazione della forma di sostegno proposta;
- i) l'adeguatezza delle risorse umane e della capacità amministrativa per la gestione del programma;
- j) l'idoneità delle procedure per la sorveglianza del programma e per la raccolta dei dati necessari per l'effettuazione delle valutazioni;
- k) l'idoneità dei target intermedi selezionati per il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione;
- l) l'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere le pari opportunità tra uomini e donne e impedire qualunque discriminazione per quanto concerne, in particolare, l'accessibilità per le persone con disabilità;
- m) l'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere lo sviluppo sostenibile;

n) le misure intese a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari.

Inoltre, il regolamento di esecuzione n. 288/2014 prevede che il programma tenga conto della valutazione ex ante, in particolare per le sezioni 1.1 (Strategia per il contributo del programma operativo alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e al raggiungimento della coesione economica, sociale e territoriale) e 1.2 (Motivazione della dotazione finanziaria). Il regolamento di esecuzione, riprendendo il regolamento 1303/2013, prevede che unitamente al Programma Operativo siano inviate:

- Bozza di relazione della valutazione ex ante (Riferimento: articolo 55, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1303/2013)
- Documentazione sulla valutazione dell'applicabilità delle condizioni ex ante e sull'ottemperanza alle stesse (se del caso)
- Parere degli organismi nazionali per la parità sulle sezioni 11.2 e 11.3 (se del caso) (Riferimento: articolo 96, paragrafo 7, del regolamento (UE) n. 1303/2013).

Nell'organizzare e orientare il lavoro, il Nucleo ha fatto riferimento, oltre che ai mandati regolamentari, alle Linee Guida elaborate dalla Commissione Europea¹ per fornire un indirizzo alle Amministrazioni e alla Nota metodologica elaborata dall'UVAL.²

2. I PRINCIPALI RISULTATI DEL PIANO DELLE VALUTAZIONI DELLA REGIONE PUGLIA

Nel febbraio 2013 il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Puglia ha contribuito all'elaborazione del Documento strategico per il ciclo di programmazione 2014-2020, in coerenza con le proprie funzioni, elaborando una presentazione sintetica dei principali risultati delle valutazioni ex post coordinate dal Nucleo e in quel momento disponibili.³ Il documento così elaborato, di cui vengono

¹European Commission (January 2013) *The Programming Period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Regional Development Fund. European Social Fund. Cohesion Fund. Guidance document on ex-ante evaluation.*

² DPS UVAL *Nota tecnica: quadro logico del PO e elementi dell'Accordo di Partenariato* 17 giugno 2014

³Le valutazioni disponibili previste nel Piano Unitario di Valutazione della Regione Puglia 2007-2013 nello specifico erano:

- Valutazione ex post 2000-2006 "Ricerca Valutativa sul Processo di Implementazione della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione della Regione Puglia Rapporto Finale"
- Valutazione ex post dei PIT della Regione Puglia 2000-06- PO FESR 2007 - 2013 Linea Azione 8.2.4.: Attuazione del Piano Unitario di Valutazione

riproposti qui i contenuti, ha l'ambizione di fornire utili indicazioni per una nuova programmazione che si basi sulle lezioni apprese. Le valutazioni ex post hanno riguardato interventi finanziati nell'ambito della programmazione 2000-06, prendendo in considerazione anche i primi risultati del ciclo 2007-13 negli ambiti di policy che si ponevano in continuazione con gli oggetti della valutazione. Il documento è concluso da alcune considerazioni sulla valutazione ex ante degli studi di fattibilità di cui il Nucleo è responsabile in forza della Legge regionale che ne disciplina le funzioni.

Valutazione dei Programmi integrati territoriali (PIT)

Il modello utilizzato per i PIT (specifico per la Regione Puglia) ha elementi fortemente positivi: focalizzazione territoriale attorno all'idea forza, decisione regionale prima e successivamente partenariato locale; costruzione di una struttura snella e operativa, costituita ex novo ma capace di catalizzare energie esistenti. Tale modello non è stato riprodotto nei successivi esperimenti di progettazione territoriale, il che ha

2007 – 2013

- Valutazione ex post relativa alla Programmazione Regionale 2000-2006 in materia di "Ciclo Integrato Dei Rifiuti" PO FESR 2007 – 2013 Linea Azione 8.2.4.: Attuazione del Piano Unitario di Valutazione 2007 – 2013
- Valutazione ex post relativa alla Programmazione Regionale 2000-2006 in materia di "Iniziativa del Servizio Formazione Professionale Bollenti Spiriti" – Asse VI Assistenza Tecnica PO FSE 2007-2013
- Valutazione ex post relativa alla Programmazione Regionale 2000-2006 in materia di "Politiche e Strumenti Per la Ricerca e l'innovazione" PO FESR 2007 – 2013 Linea Azione 8.2.4.: Attuazione del Piano Unitario di Valutazione 2007 – 2013
- Valutazione ex post in materia di "Beni Culturali, Turismo e Aree Naturali Protette" (in collaborazione con il DPS - UVAL)
- Valutazione ex post in materia di Contratti di Programma della Regione Puglia - PO FESR 2007 – 2013 Linea Azione 8.2.4.: Attuazione del Piano Unitario di Valutazione 2007 – 2013
- Valutazione intermedia in materia di Borse di ricerca – Asse VI Assistenza Tecnica PO FSE 2007-2013
- Valutazione intermedia in materia di Centri per l'impiego - Asse VI Assistenza Tecnica PO FSE 2007-2013
- Valutazione intermedia in materia di "Riqualificazione degli Operatori Socio Sanitari" – Asse VI Assistenza Tecnica PO FSE 2007-2013

Per l'acquisizione integrale dei Rapporti di Valutazione (e relativi documenti) delle attività valutative innanzi indicate:

<http://www.regione.puglia.it/index.php?page=prg&opz=display&id=872>

Il Nucleo partecipa, inoltre, ad altre attività valutative: una seconda fase della valutazione dei beni culturali, la realizzazione di un progetto pilota di valutazione locale e la sperimentazione di un metodo di valutazione dei progetti del programma MED (<http://www.programmemed.eu/centre-dinformation/informations-nationales/italie.html>).

prodotto danni in termini di capacità di progettazione e realizzazione.

E' difficile valutare gli effetti dei PIT, perché la fase di attuazione ha coinciso con la costruzione della nuova progettazione di Area Vasta, il che ha sottratto energie e risorse (umane, politiche, amministrative) all'attuazione dei PIT. Di conseguenza, i risultati risultano distorti e ridotti, al punto da essere difficilmente rilevabili e concettualizzabili. Pesantissimi ritardi nella fase di individuazione e costruzione si sono uniti ad un cambiamento radicale nell'approccio alle progettazioni territoriali (da PIT ad Area Vasta) decisamente prematuro.

Non è stata presa in carico la necessità di dare continuità all'esperienza dei PIT, prima ancora di comprendere se era un'esperienza positiva o negativa. In questo modo elementi positivi (le strutture di governance locale dei PIT, che hanno rappresentato un elemento di crescita almeno per alcuni territori, la costruzione territoriale attenta e non "distribuita"). Il rapporto di valutazione, peraltro, contiene un utile studio dei vari modelli adottati in Puglia per diversi scopi in vari periodi di programmazione (PIT, programmi di Area Vasta, etc.).

E' mancato (in questa come in altre esperienze) un ascolto del territorio (durante l'esperienza, come nella fase di progettazione) in grado di cogliere le istanze del territorio anche non mediate dai livelli di rappresentanza ma nella loro vera sostanza e percezione.

I risultati dei progetti intrapresi sono stati molto vari. Risalta il fallimento dell'esperienza di costruzione dei portali internet, a fronte di costi anche ingenti. Forse questo è un caso particolare di problemi generali (non specifici della Puglia): difficoltà a resistere a pressioni di interessi privati, assenza di una verifica puntuale di quanto realizzato e della sua effettiva utilità ed utilizzazione, difficoltà a fare seguire all'investimento iniziale una gestione rispondente allo sforzo fatto ed alle necessità del territorio.

Nel prossimo periodo, bisogna costruire un sistema di raccolta, scambio ed elaborazione delle conoscenze riguardo la progettazione integrata. Una delle modalità potrebbe essere la creazione di istanze di valutazione partecipata (utilizzando anche le possibilità offerte dalle tecnologie ICT) in itinere e soprattutto ex post.

Valutazione dei Contratti di Programma

La valutazione ex post dei Contratti di Programma finanziati dal POR 2000-2006 della Regione Puglia e con l'Accordo di Programma Quadro in materia di sviluppo locale, illustrata allo stato

attuale in un rapporto intermedio, focalizza l'attenzione sull'efficacia dell'intervento pubblico per mezzo di questi strumenti e verifica il grado di addizionalità degli interventi rispetto alla scelta localizzativa, alla dimensione e alla tipologia dell'investimento.

I risultati, derivanti dall'esame di casi di studio, evidenziano un miglioramento della performance delle imprese coinvolte nell'attuazione dei Contratti di Programma rispetto al passato. Sono stati registrati incrementi occupazionali all'interno delle aziende interessate, nonché un incremento di competitività dell'area attraverso lo sviluppo e l'elevata specializzazione del capitale umano, mentre ancora limitati risultano gli impatti positivi e diffusi sull'intero sistema locale in termini di crescita. Le innovazioni introdotte hanno riguardato i prodotti e il know how e in qualche caso l'attività di ricerca e sviluppo ha avuto importanti ricadute all'interno dell'azienda e ha anche favorito la collaborazione con altre imprese presenti sul territorio locale, consolidando in alcuni casi una rete già esistente e promuovendone nuove in altri casi. L'incentivo pubblico ha favorito un'accelerazione nella realizzazione dei piani di investimento previsti dalle imprese e, in alcuni casi, questa leva è stata determinante sia in termini finanziari sia per le scelte localizzative degli investimenti.

Per alcune imprese vi è da segnalare la presenza di criticità procedurali riguardanti l'ottenimento di finanziamenti pubblici per le attività di ricerca e sviluppo, mentre, per gli altri casi pilota, le procedure di attuazione del programma sono risultate adeguate.

Valutazione delle politiche per la ricerca e innovazione

L'attività di valutazione ex-post in materia di politiche e strumenti per la ricerca e l'innovazione ha evidenziato come il sistema innovativo regionale risulti ancora caratterizzato da una certa debolezza strutturale, determinata soprattutto da una serie di fattori, quali la labile o talora scarsamente efficace integrazione tra i diversi attori del sistema - aziende, università e centri di ricerca, pubblica amministrazione, istituzioni finanziarie, ecc. -, la difficoltà che le aziende hanno nel reperire risorse finanziarie sul mercato dei capitali, cosa che rende le stesse spesso dipendenti dalla disponibilità di finanziamenti pubblici, e limitati processi di spill-over di conoscenza da parte delle aziende e dei centri di ricerca e delle università.

La valutazione ha altresì mostrato come le politiche rivolte per lo più alle eccellenze, sebbene abbiano avuto indubbiamente effetti positivi, non siano state in grado di avere impatti considerevoli sul sistema economico regionale, soprattutto in

termini occupazionali, né siano state in grado di innescare processi di innovazione tecnologica e trasferimento di conoscenza diffusi, ma, addirittura, spesso abbiano avuto l'effetto di determinare ulteriori processi di selezione di mercato – anche in conseguenza della crisi degli ultimi anni – scoraggiando le aziende innovative più deboli ad intensificare gli sforzi in ricerca e innovazione utilizzando risorse pubbliche.

Le politiche rivolte all'innovazione hanno contribuito spesso a consolidare le reti di collaborazione già esistenti tra aziende e università, ma hanno scarsamente contribuito a sviluppare un sistema di relazioni più ampio e fitto, in grado di intensificare lo scambio e la circolazione di conoscenza all'interno del sistema regionale coinvolgendo anche le aziende in genere meno orientate all'innovazione.

Valutazione sui Beni Culturali

La valutazione riguarda gli interventi sui beni culturali fatti nel territorio regionale a titolo sia del POR Puglia, sia con fondi solo nazionali. Sebbene sia possibile già estrarre alcune indicazioni utili, è stata finora svolta solo la prima parte della valutazione, quella relativa alla lettura dei dati ed alla definizione di una metodologia di metodi misti. Più importante è la fase a valle di questa, che vedrà lavoro sul campo, teso a comprendere i meccanismi, la reale situazione sul territorio in conseguenza degli investimenti e la fruizione della parte di patrimonio culturale per cui non vengono raccolte sistematicamente informazioni.

Dati sulla fruizione

La carenza di dati attendibili, aggiornati e facilmente accessibili è tanto più grave in quanto il territorio regionale ha manifestato una crescita nei flussi turistici particolarmente forte tra le regioni del Mediterraneo meridionale. E' necessario lavorare su sistemi strutturati di raccolta e monitoraggio dei dati e per creare una modalità sistematica di lavoro sul campo. assenza dati sulla fruizione dell'offerta culturale/turistica e dei servizi relativi
in alcuni casi ultimi dati rilevati nel 2006, dubbia attendibilità.

Opportunità non ancora raccolte

Tasso di pressione turistica superiore alla media nazionale ed in costante crescita (in base ai dati disponibili alla data di chiusura del lavoro di rilevazione per il rapporto, nel 2012). Le capacità di offerta (al di fuori della ricettività) non vengono adeguate (rinnovate o rese "creative"): in particolare, è carente la qualificazione dell'offerta territoriale e di valorizzazione del patrimonio culturale/naturale.

Caratteristiche dello sforzo di policy

I SAC (caratterizzati da percorsi trasversali ai territori di riferimento) sono caratterizzati da maggiore omogeneità territoriale rispetto ai PIS. L'esperienza suggerisce di riflettere sulla capacità progettuale di territori omogenei.

E' utile valutare, rispetto all'approccio "bottom up" (bandi) adottato per la raccolta delle proposte progettuali provenienti dal territorio, un ruolo maggiormente incisivo di decisioni della Regione, basato su "variabili strutturali" (p.es., caratteristiche dei comuni) e determinanti specifiche (quelle che hanno caratterizzato il processo di assegnazione delle risorse PIS).

Lo sforzo di policy

Complessivamente, sono stati raccolti in un unico database 655 progetti per un investimento complessivo di 471,3 milioni di euro e pagamenti effettuati, alla data di novembre del 2011, per 404,3 milioni di euro.

Il maggior numero di progetti e la maggior parte di risorse si concentra su interventi per il patrimonio storico architettonico e le chiese, (40% ed il 20% degli interventi e degli investimenti totali), musei ed aree archeologiche (circa il 10% degli interventi e degli investimenti complessivi). L'analisi sul campo cercherà, tra gli altri obiettivi, di comprendere quanto tale concentrazione corrisponda alle esigenze dello sviluppo turistico e culturale della regione.

Più del 60% degli investimenti si concentra in 36 comuni. Tra le provincie, Lecce e Bari rappresentano circa il 53% del totale.

In particolare la più alta concentrazione di progetti si ha nei seguenti SAC:

- il Nord Barese: 64 interventi e 83,8 milioni di investimenti (rispettivamente pari al 9,8% e al 17,8% del totale);
- il SAC Terre Diomedee, nella provincia di Barletta – Andria – Trani, con il 7,8% dei progetti ed il 7,3% degli investimenti;
- il SAC Terre di Lupiae, nella provincia di Lecce, con il 7,3% dei progetti ed il 11,3% degli investimenti;
- il SAC Apulia Fluminum, nell'area di Foggia, con il 7,2% dei progetti ed il 6,9% degli investimenti;
- il SAC La via Traiana, nell'area di Brindisi, e il SAC Porte d'Oriente, nell'area di Lecce, con quote pari in entrambi i casi al 6,7% dei progetti e percentuali degli investimenti rispettivamente pari al 5,6% e al 5,9%.

Valutazione dei trasporti stradali

L'obiettivo di carattere generale della valutazione degli APQ in materia di trasporti stradali, siglati dal 2003 al 2006, è di fare emergere i fattori di successo e le criticità registrati nel corso dell'attuazione degli interventi al fine di trarre i dovuti insegnamenti per una più efficace ed efficiente politica regionale e di coesione economico-sociale derivanti dal settore dei trasporti.

All'attuale stato di sviluppo dell'attività emerge una generale coerenza degli investimenti stradali sulle reti provinciali inseriti nei vari Accordi con le necessità di intervento enucleate nei vari documenti di pianificazione e programmazione di settore, anche in termini di complementarità con questi ultimi, derivanti dal bisogno di adeguare la connessione/accessibilità dei territori alle principali direttrici e nodi di traffico regionali e nazionali. Purtroppo, emerge una reale difficoltà a verificare quantitativamente l'allineamento e il contributo degli stessi progetti agli obiettivi e target prefissati in termini di innalzamento del livello di servizio del sistema della mobilità provinciale e regionale.

In particolare, per i progetti stradali inseriti negli APQ, in nessun caso emerge una logica sequenza tra necessità di intervento, obiettivi perseguiti e individuazione e quantificazione ex-ante degli effetti connessi alla loro realizzazione sulla sub rete di riferimento in termini di costo generalizzato di trasporto, livelli di sicurezza della circolazione, esternalità e impatti socio-economici sul bacino territoriale d'interesse.

Pur se evidenti in termini generali gli impatti positivi dello scenario infrastrutturale degli APQ sul sistema dell'accessibilità diffusa, non risultano di chiara lettura né il meccanismo reale di scelta delle opere, né le priorità associate agli investimenti all'interno di una gerarchizzazione formale delle alternative eventualmente scaturente anche da un processo di interlocuzione con i rappresentanti del sistema economico-produttivo e del settore dei trasporti delle aree interessate.

Valutazione del ciclo rifiuti

Le politiche di intervento volte all'integrazione ed efficientamento del ciclo dei rifiuti hanno risentito di una sostanziale rigidità dei modelli operativi in massima parte alimentata dall'instabilità del quadro normativo nazionale. L'incertezza degli assetti organizzativi, l'intricata rete di ruoli e le profonde trasformazioni intervenute sul fronte "tariffario" costituiscono i principali tra i fattori esogeni che hanno avuto influenza sull'attuazione delle azioni programmate.

L'avvenuto completamento di un'approfondita ricerca valutativa sul ciclo integrato dei rifiuti fornisce interessanti chiavi di lettura dei fenomeni in atto, che evidenziano, su tutto, un livello di raccolta differenziata a livello regionale inferiore rispetto alle previsioni. Si può tuttavia ritenere che i

principali effetti degli investimenti condotti a sostegno della trasformazione di processo (buona parte delle risorse sono ancora in fase di erogazione) potrebbero verificarsi nei prossimi mesi.

Sempre in punto di promozione della raccolta differenziata – elemento identitario del precedente periodo di programmazione – l'esperienza insegna la necessità di valorizzare il carattere sperimentale (anziché sostitutivo o ausiliario) degli interventi, soprattutto in uno scenario normativo adesso pervaso dall'obbligo di copertura integrale su base tariffaria dei costi del servizio. Si avverte, parallelamente, l'urgenza di associare più efficaci azioni di controllo del territorio, anche con l'affinamento degli apparati tecnologici a sostegno della lotta alle c.d. "eco-mafie".

Sul versante impiantistico la situazione appare complessa, anche in ragione della relativa incidenza delle azioni sostenute dal POR Puglia. La fisiologica lunghezza dei procedimenti autorizzatori suggerisce di perseverare nelle scelte di dotazione impiantistica capaci di invertire una perdurante tendenza al ricorso massiccio alla discarica dei rifiuti. L'analisi dei dati relativi al ricorso al trattamento meccanico biologico dei rifiuti indifferenziati, all'incenerimento, unite all'analisi dei dati relativi al conferimento in discarica evidenziano la perdurante anomalia di un sistema sul quale le risorse allocate nel precedente periodo di programmazione non sono ancora riuscite ad incidere in modo adeguato. Emerge l'esigenza di sostenere la diffusione delle tecnologie innovative funzionali all'intercettazione e separazione dei flussi di materiali avviabili a recupero di materia, anche in raccordo con il sistema produttivo pugliese, in una logica di reale e virtuosa integrazione del ciclo dei rifiuti. L'assenza di tale collegamento ha fin qui favorito la dispersione delle risorse pugliesi verso altre aree della Penisola e del Globo, nelle quali soltanto esse ricevono opportuna valorizzazione commerciale.

Valutazione delle iniziative Bollenti spiriti e Ritorno al futuro

Le due iniziative possono essere considerate positivamente se si considerano i seguenti indicatori di sintesi:

- tasso di *placement* a 12 mesi: 59% circa
- indice di soddisfazione degli utenti: 70% circa
- tasso di coerenza dell'occupazione rispetto ai contenuti professionali della formazione: 80% circa
- tasso di utilità dell'attività formativa per trovare lavoro: intorno al 50%.

Tali risultati sono ancor più rilevanti, anche nel confronto con i non beneficiari che avevano presentato domanda, se si considera

l'andamento del mercato del lavoro a livello nazionale e regionale fortemente penalizzato dalla crisi avviatasi a partire dal 2009.

Tuttavia le analisi sulle condizioni di lavoro hanno evidenziato la presenza di una quota di beneficiari che hanno trovato un inserimento occupazionale segnato da diverse fragilità; elementi di debolezza che si accentuano nel passaggio da Bollenti Spiriti a Ritorno al Futuro con una maggiore presenza di fenomeni di *mismatch* e *overeducation* e una notevole presenza di occupazioni precarie e di contratti cosiddetti atipici.

Fra i suggerimenti del valutatore tesi a migliorare l'eventuale riprogrammazione dell'intervento, appaiono particolarmente importanti:

- un diverso peso da attribuire ai criteri di valutazione per la selezione della candidature con una maggiore attenzione al criterio del carattere professionalizzante del corso rilevabile, ad esempio, dall'offerta di competenze professionalizzanti, dalla presenza di servizi di supporto al collocamento, dalla presenza nei contenuti formativi di moduli professionalizzanti trasversali e di coerenza con i fabbisogni espressi dal tessuto socio-economico locale;
- l'inserimento delle attività formative in reti stabili con il sistema produttivo, le parti sociali, il mondo della ricerca, i distretti produttivi;
- la costruzione di un sistema di monitoraggio continuo degli effetti occupazionali di ciascun corso;
- la compartecipazione al costo del corso da parte degli studenti (proporzionalmente al reddito) che avrebbe l'effetto di responsabilizzare i beneficiari, di indurli ad una scelta più razionale e di aumentare il controllo dell'offerta da parte degli stessi beneficiari; in tal modo, inoltre, a parità di risorse, si amplierebbe il numero di beneficiari potenziali.

Valutazione delle Borse di Ricerca

L'attività di valutazione ha analizzato:

- le ricadute occupazionali per i beneficiari della politica (nonché gli effetti in termini di accrescimento delle loro competenze);
- la creazione di reti di cooperazione stabili e durature fra mondo della ricerca e mondo delle imprese;

- le ricadute sulle imprese in termini di innovazione industriale (prodotti, processi, organizzativa) e sugli enti di ricerca in termini di produzione scientifica (pubblicazioni, brevetti).

I principali risultati della valutazione sono i seguenti:

- Le misure hanno coinvolto fundamentalmente ricercatori pugliesi, con esperienza pregressa nel sistema della ricerca ed elevata "qualità" del capitale umano.
- Imprese partner: imprese relativamente grandi, innovative, inserite spesso in accordi di collaborazione con partner di ricerca e/o industriali e tipicamente in grado di intercettare finanziamenti pubblici: circa il 70% ha partecipato a bandi di incentivo alle attività di ricerca e sviluppo e innovazione negli ultimi 5 anni. Si evidenzia la forte presenza di imprese attive nel settore bio-farmaceutico, e di imprese appartenenti ai distretti tecnologici della meccatronica e dell'aerospazio.
- Il driver principale nella genesi delle reti di ricerca sono state le istituzioni di ricerca presso cui una larga parte dei beneficiari già collaborava.
- In un numero elevato di casi l'impresa e l'ente di ricerca avevano già partecipato a progetti comuni.
- In termini assoluti, le misure oggetto di valutazione hanno contribuito alla creazione di nuovi legami soprattutto tra beneficiari e imprese ad elevato potenziale innovativo. In misura inferiore ha contribuito a generare nuovi legami tra imprese ed enti di ricerca del territorio.
- Addizionalità: secondo i beneficiari, in circa l'80% dei casi le imprese non avrebbero realizzato il progetto di ricerca in assenza del contributo regionale.
- In media le ricadute occupazionali, sostanzialmente positive, riflettono un "allineamento" piuttosto elevato rispetto alle competenze acquisite o perfezionate nell'ambito delle borse di ricerca. Solo in pochi casi si evidenzia, al contrario, un "mis-match" tra competenze e tipologia di occupazione. Circa il 90% dei beneficiari occupati lavora in Puglia.
- Le borse di ricerca hanno portato alla pubblicazione di prodotti di ricerca nel 44,4% dei progetti analizzati e a 4 brevetti.

Considerazioni sulla valutazione ex ante degli studi di fattibilità delle infrastrutture

L'esame dell'esperienza degli ultimi due cicli di programmazione degli investimenti pubblici e dei fondi strutturali rivela, allo stesso tempo, elementi di apprezzamento e di criticità, soprattutto con riferimento all'applicazione di approcci e strumenti metodologici adottati nella valutazione ex-ante degli investimenti in infrastrutture.

In linea generale è possibile evidenziare come l'applicazione di metodi e procedure di valutazione ex-ante dei progetti infrastrutturali abbia consentito di cogliere e quantificare elementi caratteristici sostanziali dei progetti la cui rivisitazione ha talvolta portato a migliorare l'investimento, spesso attraverso un suo più corretto dimensionamento sia rispetto agli aspetti meramente gestionali sia agli impatti attesi. In particolare, la contestualizzazione programmatica e territoriale degli investimenti ha permesso di cogliere le opportunità connesse alla realizzazione delle infrastrutture mettendo in risalto gli effetti sul sistema socio-economico e produttivo a maggior beneficio della collettività. Inoltre, la predisposizione di studi di fattibilità corredati di analisi benefici/costi ha consentito, da una parte di selezionare le alternative di investimento in termini di utilità attesa e, dall'altra, per i progetti individuati, di definire un assetto ottimale bilanciando la struttura funzionale dei costi di gestione e i rientri finanziari ed economici in riferimento alla domanda da soddisfare, spesso viziata da un "eccesso di ottimismo" e da stime prevalentemente qualitative delle sue dimensioni e non supportate da metodi logicamente completi e coerenti.

Per quanto attiene agli aspetti critici della valutazione ex-ante degli investimenti va senz'altro sottolineata una sostanziale e diffusa carenza di conoscenze tecniche specialistiche necessarie per tener conto delle specificità e dei vincoli normativi legati all'uso dei fondi strutturali e alla natura delle opere da realizzare attraverso il ricorso allo strumento dell'analisi costi/benefici sviluppata secondo principi etici e metodologicamente corretti. Pur in presenza di regole di valutazione predeterminate, molto spesso queste vengono disattese, inficiando così il conseguimento degli obiettivi del processo decisionale previsti dalla politica pubblica e perseguiti dai progetti.

In molti casi, la necessità di apportare all'analisi costi/benefici ulteriori integrazioni, revisioni e chiarimenti su aspetti sostanziali - anche per gli investimenti aventi una valenza strategica ed una scala regionale o addirittura nazionale - ha richiesto un notevole impegno di risorse temporali non programmato, sicuramente evitabile o di gran lunga ridimensionabile laddove una corretta impostazione metodologica

avesse ispirato sin dal principio gli elaborati sottoposti a valutazione ex-ante.

Analoghe lacune conoscitive sono state sovente riscontrate con riferimento alla determinazione del deficit di finanziamento per i progetti cosiddetti "generatori di entrate".

Nella sostanza, tuttora non appare diffusa e consolidata la consapevolezza che il processo di valutazione ex-ante degli investimenti pubblici possa avere una indubbia utilità non solo per il soggetto proponente che può sviluppare una più approfondita conoscenza dell'investimento che va a realizzare (soprattutto con riferimento agli aspetti di sostenibilità economico-finanziaria in fase di gestione), ma anche per l'Amministrazione Pubblica che può in tal modo meglio allocare le risorse finanziarie disponibili. Di tale mancanza di consapevolezza è testimone, fra l'altro, il ritardo con cui gli studi di fattibilità sono presentati, spesso a realizzazione già in corso.

Un ulteriore elemento di criticità attiene allo scarso coinvolgimento del settore/attore privato nell'attuazione finanziaria e gestionale degli investimenti pubblici attraverso lo strumento del Partenariato-Pubblico-Privato (PPP). Pochi sono stati i progetti sottoposti a valutazione ex-ante nei quali è emersa una reale volontà degli attori privati di assumersi il rischio gestionale e di costruzione delle opere e piuttosto ridotto è stato il numero delle Amministrazioni che hanno fatto ricorso agli strumenti tipici della compartecipazione pubblico-privato per individuare la struttura finanziaria e gestionale più opportune per la realizzazione delle opere.

Valutazione dei progetti realizzati in Puglia nell'ambito del progetto MED

Dal lavoro di ricerca, e dal confronto con le ricerche svolte nelle altre Regioni, si ricavano alcune indicazioni per il futuro. Innanzitutto, i processi di programmazione partecipata, o comunque di coinvolgimento attivo del territorio nella programmazione, hanno consentito il conseguimento di risultati positivi su diverse dimensioni, in particolare per quanto riguarda la capacità della progettazione del MED di correlarsi rispetto alla programmazione regionale. Tale approccio, quindi, va mantenuto ed accentuato nella programmazione 2014-2020. Le attività svolte dal Servizio Mediterraneo della Regione, come l'animazione territoriale (soprattutto tramite i "Cantieri di progettazione") e il sostegno alla progettazione nei confronti dei beneficiari potenziali, hanno prodotto risultati positivi e vanno, di conseguenza, sicuramente riproposte e potenziate, prestando attenzione ad elementi da approfondire, come, in particolare gli aspetti tecnici, metodologici e procedurali del coinvolgimento dei beneficiari. Sempre al fine di realizzare una maggiore coerenza tra la programmazione regionale e i risultati dei progetti della

cooperazione (e, segnatamente, i progetti del programma MED) è necessario realizzare un maggiore coordinamento tra i diversi Settori e Servizi regionali coinvolti fin dalla fase di progettazione e implementazione.

Inoltre, fin dall'inizio della programmazione del periodo 2014-2020, vanno previste strutture istituzionali e programmatiche più forti (p.es., inserimento della cooperazione internazionale nella programmazione regionale, cioè nelle strutture programmatiche come PSR, POR, piani di settore e previsione di azioni specifiche tese a realizzare il collegamento tra le strutture programmatiche, nell'ottica di valorizzare e portare nel *mainstream* i risultati positivi dei progetti di CTE). Questo comporta, p.es., anche l'inserimento dei progetti nell'ambito del monitoraggio unificato. Tali conclusioni sono confluite anche nel rapporto finale della sperimentazione.⁴

L'esperienza della valutazione ha evidenziato una disponibilità almeno di alcuni dei partner progettuali a farsi valutare – così come un sicuro interesse dell'Amministrazione regionale e l'esistenza di capacità interne di auto-valutazione e auto-riflessione. Tali attività possono spingersi, nel tempo, fino a rilevare e valutare gli *outcome* a lungo termine nella valutazione dei progetti e a valutare anche i programmi singolarmente e la politica di cooperazione nel suo complesso.

Inoltre, è stato sperimentato che è possibile (ed auspicabile) la collaborazione con il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione, collaborazione finalizzata ad individuare elementi e metodi di valutazione che possano proseguire ed approfondire l'attenzione ai risultati.

Un punto che può rivelarsi critico, e va, quindi, curato in modo particolare, è quello della trasferibilità e veicolazione dei risultati dell'analisi alle comunità di policy che si riconoscono nelle politiche di cooperazione e di coesione. Dalla ricerca complessiva, infatti, risulta⁵ una scarsa capacità dei progetti di incidere in senso migliorativo sul contesto di riferimento: sia perché alcuni risultati rimangono confinati nei tempi e nello spazio del progetto senza venire integrati nella programmazione regionale e/o locale; sia perché solo pochi progetti hanno posto in essere processi capaci di garantire una reale risonanza territoriale delle azioni avviate.

L'analisi dimostra che in tutti i casi i progetti hanno una scarsa visibilità nei luoghi della programmazione ordinaria. Al fine di

⁴ Paragrafo 5.2 del Rapporto "La valutazione del contributo dei progetti MED alla programmazione regionale in Italia: i risultati finali dell'esercizio di sperimentazione" in corso di pubblicazione.

⁵ Paragrafo 5.2 del Rapporto "La valutazione del contributo dei progetti MED alla programmazione regionale in Italia: i risultati finali dell'esercizio di sperimentazione" in corso di pubblicazione.

avere maggiori opportunità di attuazione ai processi di *mainstreaming* dei risultati e maggiori garanzie di replicabilità degli interventi sviluppati, è necessario il coinvolgimento di un partner istituzionale all'interno del partenariato.

L'attività di analisi rende quindi evidente come i progetti di CTE possano rafforzare i processi della programmazione regionale, per settori come ambiente, paesaggio, gestione dei rifiuti e riduzione dell'inquinamento, *smart specialisation*, trasporti, *governance*, agricoltura.

L'aggiornamento e il miglioramento degli strumenti programmatici e di pianificazione attraverso l'integrazione di pratiche e strategie provenienti da progetti pilota e sperimentali è un processo che richiede non solo un dialogo tra attuatori e decisori, ma anche un arco temporale sufficiente affinché il dialogo possa essere sviluppato; arco temporale che spesso tuttavia non si esaurisce con la conclusione del progetto.

3. STRATEGIA DEL PROGRAMMA

Strategia del PO

La proposta di POR sottoposta al Nucleo⁶ espone la strategia, iniziando da uncollegamento della situazione della Puglia rispetto agli obiettivi di Europa 2020, in coerenza con l'Accordo di Partenariato. La strategia si colloca in continuità con quella seguita nel precedente periodo di programmazione. L'opportunità di tale continuità è sostenuta da richiami ai risultati ottenuti con gli interventi della programmazione 2007-2013 (sia nella sezione 1.1.1 della proposta di PO, sia in quelle seguenti, p.es, a pag. 29 proposito ove è descritto l'approccio integrato agli investimenti in aree urbane periferiche e degradate⁷).

Nella sezione 1.1.2 della proposta di PO, è correttamente presente la tabella dedicata all'esposizione delle motivazioni della scelta degli Obiettivi Tematici (OT) (il PO ha scelto di agire su tutti gli OT) e delle corrispondenti priorità: per alcune priorità (p.es., rafforzamento della ricerca, promozione dell'occupazione sostenibile e di qualità, rafforzamento della competitività, promozione dell'inclusione sociale), il testo specifica e approfondisce la descrizione dell'intervento atteso. Per altri, (p.es., energia sostenibile e qualità della vita), il testo richiama l'ambiente di policy nazionale e comunitaria in cui l'intervento si inquadrerà e sostanziale motivazioni della

⁶ Regione Puglia. Programma Operativo. Bozza 3 Luglio 2014.

⁷ "Le esperienze condotte sottolineano l'esigenza di elevare il livello di integrazione dell'approccio proposto attraverso azioni integrate, anche mediante interventi pilota o sperimentali, in aree periferiche e marginali interessate da degrado degli edifici e degli spazi aperti..."

necessità di intervenire in quel settore. Nelle valutazioni dei singoli OT verranno poste in evidenza le eventuali esigenze di specifici approfondimenti che farebbero apprezzare meglio le scelte effettuate.

L'analisi delle 12 priorità individuate per la strategia della proposta di PO (una per ciascun OT, più una dedicata allo sviluppo urbano) conferma un'impostazione in sostanziale continuità con la programmazione precedente coerente con l'Accordo di Partenariato. È opportuno approfondire e chiarire la connessione logica tra obiettivi, risultati attesi, indicatori e azioni previste. In particolare, al momento dell'elaborazione della presente bozza di valutazione ex ante, non è stata ancora completamente conclusa l'interlocuzione nazionale sugli indicatori, circostanza che motiva la mancata individuazione di indicatori nella proposta di PO. Elementi che meritano approfondimento sono le connessioni tra le azioni cofinanziate dal FESR e quelle cofinanziate dal FSE, il rapporto tra quanto finanziato con lo strumento del PO con quanto finanziato con gli strumenti nazionali, e la connessione tra quanto realizzato dal PO e le politiche ordinarie.

Si suggerisce, inoltre, di fornire ulteriori elementi riguardo le modalità organizzative. In particolare, sarebbe auspicabile indicare modalità che assicurino il coordinamento quando molteplici organismi intervengono in un ambito di policy (come avviene, p.es., per la ricerca, OT 1) o quando varie partizioni dell'Amministrazione regionale devono agire di concerto nell'implementazione.

Il livello di dettaglio con cui sono state descritte le azioni permette di fare valutazioni di massima che confermano l'appropriatezza e la coerenza dell'assegnazione di risorse finanziarie per i singoli obiettivi. Si suggerisce di ampliare l'indicazione delle motivazioni delle scelte fatte.

Si auspica che sia valutata l'opportunità di inserire azioni ponte in riferimento agli OT che presentano elementi di continuità con la precedente programmazione.

Nella sezione 4, riguardante l'Approccio integrato allo sviluppo territoriale, è compilato il quadro relativo alla sezione 4.2 "Azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile." Anche questa strategia è concepita in continuità con le esperienze fatte finora dalla Regione. La sezione sintetizza quanto esposto nella sezione 2.A.1 Asse Prioritario XII – Sviluppo Urbano Sostenibile, enunciando che sono previste modalità di integrazione tra Fondi e tra gli OT 4, 6 e 9.

La sezione 1.2, Motivazione della dotazione finanziaria, fornisce le motivazioni dell'assegnazione delle risorse alle diverse

priorità, mentre andrebbero ulteriormente precisati i criteri di riparto. Si indicano gli elementi su cui le risorse presumibilmente si concentreranno per ciascun asse prioritario (sono individuati 12 assi prioritari: uno per ciascun OT, più un asse relativo all'Agenda urbana). Il riferimento alla concentrazione delle risorse andrebbe maggiormente sostanziato.

È presente una puntuale descrizione del processo di coinvolgimento del partenariato (sezione 7.2.1) e dei contributi apportati dal partenariato alla riflessione sulla strategia espressa nella proposta di PO mediante tale processo. Sarebbe utile evidenziare in questa sezione le lezioni apprese nell'esperienza di coinvolgimento del partenariato durante i precedenti periodi di programmazione.

La sezione 10 "Riduzione degli oneri amministrativi per i beneficiari" riporta i principali strumenti messi in campo dalla Regione:

- il Portale "Sistema Puglia", che opera come strumento per gestire procedimenti e bandi. Si suggerisce di indicare la fonte delle informazioni sull'accelerazione ottenuta attraverso l'operare del portale e di fornire elementi di riferimento che consentano di apprezzare l'entità del miglioramento.
- il sistema di monitoraggio, relativamente al quale sono indicate le attività in corso.

La sezione, inoltre, indica ulteriori attività in corso finalizzate a rendere più facile l'accesso ai potenziali beneficiari e meglio fruibili le informazioni. Si suggerisce di completare questa sezione indicando quali siano gli attuali parametri e le principali criticità segnalate.

Nel PO sono presenti due sezioni (11.2 e 11.3) dedicate a illustrare la strategia regionale sui temi delle Pari opportunità, non discriminazione e parità tra uomini e donne.

Dalla documentazione ufficiale risulta la partecipazione agli incontri dedicati all'elaborazione e al confronto sul PO della Referente per le pari opportunità e della Consigliera di parità.

Al tema delle pari opportunità e della non discriminazione sono dedicati in modo specifico gli assi prioritari degli OT 8, 9, 10 e 11 nei quali sono individuati obiettivi specifici ed esempi di azione che considerano come beneficiarie categorie di persone a rischio di discriminazione.

Il tema della promozione della parità tra uomini e donne è presente in tutto il programma operativo e alla sua promozione sono dedicati interventi presenti nei seguenti Obiettivi tematici: Sviluppo urbano e territoriale, Mobilità e trasporto, Ricerca,

innovazione e competitività, Istruzione e formazione, Mercato del lavoro.

4. STRATEGIA PER OBIETTIVO OPERATIVO

Obiettivo Tematico 1 - Ricerca, Sviluppo Tecnologico e Innovazione

La strategia delineata nell'ambito dell'OT 1 è sostanzialmente in linea con le tematiche identificate nell'ambito dell'Asse 1 "Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività" del PO FESR 2007-13 (fatta eccezione per quelle associate alla implementazione delle TIC a supporto della diffusione della Società dell'Informazione incorporate nell'attuale PO all'interno di OT 2 e OT 3). L'obiettivo è quello di aumentare la consistenza e la qualità degli investimenti in ricerca e sviluppo industriale delle imprese – grandi, medie e piccole – anche grazie al coinvolgimento dei centri di produzione della conoscenza (università, centri di ricerca, laboratori, ecc.) in una prospettiva di *smart specialization*.

Le risorse comunitarie che sono state utilizzate per rendere più efficace il sistema regionale dell'innovazione e della ricerca hanno consentito alla Puglia di rientrare nel gruppo degli "innovatorimoderati" secondo la recente classificazione attribuita dallo *European Commission Regional Innovation Scoreboard 2014* [3]. L'indice di innovazione complessivo RIS è infatti passato da 0,22 (anno 2006) a 0,423 (anno 2012), ponendola al 12° posto nella graduatoria nazionale, prima tra tutte le regioni meridionali, non lontano dalla media nazionale di 0,445 che definisce l'Italia stessa come "innovatore moderato". Secondo quanto riportato nell'ultimo rapporto *Regional Union Scoreboard 2014* [3], dal 2004 al 2010 la *performance* del sistema regionale dell'innovazione della Puglia è migliorata ad un tasso inferiore rispetto a quello delle altre regioni del Mezzogiorno, compreso tra 0 e 2.5% [3, Figura 4 pag. 20]. Gli indicatori parziali RIS 2014 mettono pure in evidenza che la distanza della Puglia, in termini di capacità innovativa, dalla media delle regioni europee è ancora grande. Con riferimento alla sola Italia, la Puglia si colloca al di sotto della media delle regioni del Mezzogiorno su 5/11 indicatori parziali RIS e al disotto della media del Paese su 10/11 indicatori. L'unico indicatore in cui la Regione occupa una posizione di rilievo (superiore alla media nazionale) è quello degli investimenti in R&S nel settore pubblico. I dati ISTAT del 2010 indicavano per la Puglia ancora una bassa intensità delle spese di Ricerca e Sviluppo – circa 0,8% contro 1,3% della media nazionale e 0,9% del mezzogiorno. L'obiettivo del 3% del PIL destinato alla Ricerca e sviluppo rimane ancora ben lontano,

sebbene, come si ribadisce nel Rapporto BES 2013 [7, cap 11: ricerca e innovazione], nel periodo 2004 – 2009 la Regione Puglia, pur partendo da un livello molto basso, abbia registrato un incremento della spesa in Ricerca e Sviluppo superiore al tasso medio nazionale.

Un rapporto recente della Banca d'Italia [4] rileva come la capacità innovativa delle imprese pugliesi, pur in presenza di alcuni casi di eccellenza, rimane sostanzialmente allineata a quella delle regioni meridionali, ridotta rispetto al resto del paese. Tale divario, secondo i ricercatori della banca d'Italia, è riconducibile alla scarsa quantità di risorse finanziarie investite dal settore privato nella ricerca e sviluppo, anche a causa della maggiore debolezza strutturale del tessuto imprenditoriale costituito da imprese con dimensione inferiore rispetto alla media del Paese. Anche la presenza d'investitori specializzati che possono agevolare la crescita di imprese innovative, quali i fondi di private equity, risulta più scarsa che in altre aree del paese.

Altresì, il Rapporto della Banca d'Italia [4, pag. 17] evidenzia: "In Puglia e nelle altre regioni che rientrano nell'obiettivo Convergenza [...] la spesa pubblica in R&S è finanziata in gran parte dai fondi strutturali europei." Secondo la banca dati Opencoessione del Ministero dello Sviluppo economico per il periodo di programmazione 2007-2013 la Puglia è stata destinataria di 1.742 milioni di euro, pari a 426 euro per abitante, un livello superiore a quello medio delle regioni dell'obiettivo Convergenza (291 euro). L'85 per cento delle risorse è gestito nell'ambito dei Piani operativi nazionali (PON); il restante 15 per cento dalla Regione attraverso i Piani operativi regionali (POR). Alla fine del sesto anno di programmazione (dicembre 2012) la percentuale dei finanziamenti pubblici erogati era in Puglia superiore alla media delle regioni dell'obiettivo Convergenza, sia per la spesa riferita ai POR (50 e 39 per cento rispettivamente in Puglia e regioni dell'obiettivo Convergenza) sia per quella dei PON (rispettivamente 69 e 60 per cento). Inoltre, nella programmazione 2007-13 la Puglia ha destinato il 18,2% della dotazione finanziaria FSE alla costruzione dei sistemi regionali per l'innovazione (ISFOL, 2013).

L'esigenza di potenziare il sistema regionale dell'innovazione (e, quindi, agire su alcuni degli indicatori che determinano l'indice di innovazione RIS) rimane pertanto ancora un fattore determinante nell'impostazione delle politiche regionali per la crescita e per lo sviluppo. L'allocazione di risorse comunitarie sull'OT 1 (come pure sui collegati OT 2 e OT 3) e la declinazione dell'obiettivo strategico nelle macro-azioni descritte nel documento programmatico trovano piena giustificazione. Tuttavia, l'esperienze e i risultati conseguiti dalla implementazione dei Programmi Operativi 2000-2006 e 2007-2013, forniscono una serie di

indicazioni di cui, in fase di attuazione del Programma Operativo 2014-2020, è opportuno tenere conto. In particolare è opportuno che si tenga conto delle seguenti considerazioni::

- a) l'attività di valutazione ex-post in materia di politiche e strumenti per la ricerca e l'innovazione di alcuni interventi attuati in Puglia dalle precedenti programmazioni dei fondi comunitari [5], [6] ha evidenziato come il sistema innovativo regionale risulti ancora caratterizzato da una certa debolezza strutturale, determinata soprattutto da una serie di fattori, quali la labile o talora scarsamente efficace integrazione tra i diversi attori del sistema – aziende, università e centri di ricerca, pubblica amministrazione, istituzioni finanziarie, ecc. –, la difficoltà che le aziende hanno nel reperire risorse finanziarie sul mercato dei capitali, cosa che rende le stesse spesso dipendenti dalla disponibilità di finanziamenti pubblici, e limitati processi di *spill-over* di conoscenza da parte delle aziende e dei centri di ricerca e delle università. La valutazione ha altresì mostrato come le politiche rivolte per lo più alle eccellenze, sebbene abbiano avuto indubbiamente effetti positivi, non sono state in grado di avere impatti considerevoli sul sistema economico regionale, soprattutto in termini occupazionali, né sono state in grado di innescare processi di innovazione tecnologica e trasferimento di conoscenza diffusi, ma, addirittura, spesso hanno avuto l'effetto di determinare ulteriori processi di selezione di mercato – anche in conseguenza della crisi degli ultimi anni – scoraggiando le aziende innovative più deboli ad intensificare gli sforzi in ricerca e innovazione utilizzando risorse pubbliche. In molti casi gli interventi hanno avuto un significativo effetto anticiclico sulle attività di Ricerca e Innovazione, attività pesantemente colpite dagli effetti della crisi economico-finanziaria. Le politiche rivolte all'innovazione hanno contribuito frequentemente a consolidare le reti di collaborazione già esistenti tra aziende e università, ma hanno scarsamente contribuito a sviluppare un sistema di relazioni più ampio e fitto, in grado di intensificare lo scambio e la circolazione di conoscenza all'interno del sistema regionale coinvolgendo anche le aziende in genere meno orientate all'innovazione. Altresì, le procedure amministrative associate all'erogazione di finanziamenti pubblici sono risultate talora pesanti e lente, non in grado di sposare le esigenze delle aziende più dinamiche sul mercato;
- b) nel *Rapporto European Commission Regional Innovation Scoreboard 2014* viene enfatizzato come l'indice RIS sia fortemente correlato all'indicatore "Partecipazione al *life-long learning*", e in misura minore, all'indicatore "Accesso alle connessioni a Banda Larga". Le regioni in cui una parte maggiore della popolazione partecipa in misura continuativa ed attiva alle attività di formazione e apprendimento (*training and learning*) sono più innovative. Investire in modo considerevole sul capitale umano permette di sviluppare nuove competenze

tecniche utili ad alimentare il flusso dell'innovazione (di prodotto e di processo), fenomeni di *spillover*, attrarre investimenti, creare nuove attività produttive, ecc. Tali fattori possono influire in modo considerevole sull'ambiente economico, sul sistema regionale dell'innovazione e, in definitiva, sulla performance innovativa della regione. La possibilità di accesso alla Banda Larga da una parte e un aumento della dotazione TIC dall'altra contribuiscono a migliorare la performance della capacità innovativa del sistema regionale dell'innovazione;

- c) il *Rapporto European Commission Regional Innovation Scoreboard 2014* altresì mostra che, con riferimento alla tipologia di utilizzazione dei fondi destinati alla ricerca e innovazione nel periodo 2007-2013, la Puglia appartiene al gruppo degli "utilizzatori con intenso uso di fondi strutturali per erogare servizi di supporto all'innovazione di business e alla commercializzazione", in cui viene data priorità ad una serie di misure definite "softer" [3, Figura 7]. L'esperienza indica che la maggioranza delle regioni in cui si è data grande importanza ai servizi ed alle misure di supporto per l'innovazione di business e alla commercializzazione appartiene alla categoria degli "innovatori moderati". Tale risultato mette in luce uno scostamento tra le politiche di supporto all'innovazione adottate in alcune regioni e gli effettivi bisogni di innovazione degli attori del sistema regionale dell'innovazione;
- d) il Programma Operativo FESR della Regione Puglia 2007-2013 ha individuato nei Distretti Tecnologici gli strumenti strategici per l'attuazione del Programma (Asse I: "*Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività*"), in grado di mettere in relazione la domanda con l'offerta di innovazione e trasferimento tecnologico, indurre non trascurabili modifiche strutturali nella specializzazione produttiva della regione. Tuttavia, il primo esercizio di monitoraggio e valutazione dei Distretti Tecnologici condotto dall'Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione (ARTI) nel 2011 ha evidenziato una serie di criticità, tra le quali la limitata capacità di indurre effetti di catalizzazione nel sistema regionale dell'innovazione, conseguenti alla limitata capacità di attrazione di investimenti e/o attivazione di forme di collaborazione e cooperazione, sia tra gli attori del distretto che tra questi e soggetti esterni.

L'attuazione dell'OT 1 prevede 6 tipologie di macroazioni associate ai risultati attesi e agli obiettivi specifici le quali includono un'ampia gamma di interventi destinati a imprese di piccola, media o grande dimensione, università, centri di ricerca (sostegno alle attività di R&S per lo sviluppo di nuove tecnologie sostenibili, di nuovi prodotti e servizi; sostegno alla valorizzazione economica dell'innovazione e dell'industrializzazione dei risultati della ricerca; innovazione

e avanzamento tecnologico delle imprese; rafforzamento del sistema innovativo regionale e nazionale e incremento della collaborazione tra imprese e strutture di ricerca e il loro potenziamento; promozione di nuovi mercati per l'innovazione; creazione e il consolidamento di start up innovative). Se da una parte il livello di articolazione delle azioni negli interventi attuativi dell'obiettivo strategico rimane ancora basso per coglierne appieno l'impatto potenziale sul sistema regionale dell'innovazione, dall'altra consente di avere ampi margini di flessibilità per definire man mano quelli che possono essere gli interventi più coerenti ed efficaci da attuare nella prospettiva della strategia di *smart specialization*, anche in funzione degli esiti del monitoraggio e della valutazione in itinere e delle possibili sinergie nell'attuazione degli altri OT del Programma Regionale e degli interventi attuati con riferimento alle politiche nazionali di supporto all'innovazione ed alla ricerca. Pertanto, la declinazione delle azioni corrispondenti all'OT 1 negli interventi dovrà tener conto, oltre che delle osservazioni evidenziate ai punti a), b), c) e d), anche di:

- e) l'obiettivo di perseguire una stretta integrazione delle politiche "trasversali" per la ricerca, l'innovazione, la competitività, l'internazionalizzazione, la formazione ed il lavoro ed un potenziamento delle connessioni con le politiche "verticali" dell'ambiente, dei trasporti, del *welfare* e della salute, ecc. come proposto nel documento che esplicita la visione della strategia di sviluppo della Regione (*Smart Specialization Strategy* Regione Puglia - SMARTPUGLIA 2020, marzo 2014) non emerge con efficacia dalla descrizione degli obiettivi tematici e dei risultati attesi. L'attuazione di una strategia incentrata sulla *smart specialization* richiede una efficace integrazione tra le azioni e gli interventi realizzati nell'ambito di diversi Obiettivi Tematici, in particolare gli OT 2 (Migliorare l'accesso, l'impiego e la qualità delle TIC), OT 3 (competitività delle piccole e medie imprese), OT 6 (Tutela dell'ambiente e promozione delle risorse naturali e culturali) e OT 8 (Promuovere la sostenibilità e la qualità dell'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale). La descrizione degli assi prioritari della strategia di sviluppo regionale, ed in particolare, dell'OT 1 non consente di cogliere né le potenziali sinergie, né le possibili modalità di integrazione con gli altri obiettivi tematici. Il problema del coordinamento tra le azioni e gli interventi ricadenti all'interno dell'OT 1 e quelli ricadenti negli OT indicati prima non va sottovalutato;
- f) all'interno dello stesso OT 1 la descrizione delle azioni e dei risultati attesi (RA) non mette in luce le interazioni e le possibili sinergie;
- g) le politiche finalizzate allo sviluppo del sistema regionale di innovazione e del miglioramento della competitività delle imprese che hanno caratterizzato la Programmazione Regionale e la Programmazione Nazionale nel periodo 2007-2013 erano fondate sull'assunto paradigmatico della separazione tra ricerca e

innovazione da una parte e attività produttiva dall'altra. Coerentemente con tale assunto sono state definite tipologie di strumenti di *policy* industriale differenti - distretti tecnologici, distretti produttivi, laboratori pubblico-privati - quali leve per il raggiungimento della massa critica utile a migliorare le performance del sistema regionale dell'innovazione. L'esperienza, tuttavia, ha messo in evidenza come spesso sia difficile separare la ricerca dall'innovazione e l'innovazione dalla fabbricazione e come tali attività si sviluppino in modo integrato e sinergico, alimentando l'una le altre. La fase di attuazione del Programma dovrebbe individuare gli strumenti utili a realizzare la connessione efficace tra i *cluster* che hanno diverso orientamento, anche in modo da evitare inutili ridondanze;

- h) in analogia a quanto evidenziato al punto f), si rileva come la strategia regionale per l'innovazione abbia privilegiato nel passato la forte specializzazione settoriale con una spinta focalizzazione su specifiche tecnologie e/o filiere tecnologiche. Il documento sulla strategia di *Smart Specialization* della Regione, individuando 7 traiettorie tecnologiche (aerospazio, *agrifood*, energie, tecnologie per *smart communities*, salute dell'uomo, nuovi materiali e fabbrica intelligente, tecnologie per gli ambienti di vita) continua ad enfatizzare la specializzazione tecnologica settoriale. Tuttavia, come spesso l'esame di casi di successo rivela, la *cross-fertilisation* tra aree della conoscenza e domini tecnologici apparentemente distanti, può generare innovazioni radicali di successo. Pertanto, andrebbero ricercate possibili sinergie tra i diversi *cluster* tecnologici implementando azioni di *policy* industriale mirate;
- i) l'esperienza della Programmazione 2000-2006 e della Programmazione 2007-2013 ha messo in evidenza come gli attori del sistema regionale dell'innovazione (imprese, università, centri di ricerca, agenzie pubbliche e private, istituzioni finanziarie, ecc.) tendano a creare reti di collaborazione funzionali a rispondere a bandi pubblici. Tali reti pertanto spesso non si sviluppano efficacemente, ne' tendono ad assumere configurazioni stabili nel tempo, ma hanno solo la durata del progetto finanziato dal bando. Occorre identificare opportuni meccanismi di incentivazione e/o selezione in grado di stimolare collaborazioni durature nel tempo;
- j) dalla valutazione dei risultati conseguiti nelle Programmazioni precedenti è emerso come spesso gli avvisi/bandi pubblici utilizzati per attuare specifici interventi non siano stati in grado di identificare e selezionare opportunamente i soggetti beneficiari, avendo come risultato adesioni ridotte, rinunce, basse performance, ecc. Pertanto, successivamente all'identificazione di strategie di supporto all'innovazione indirizzate alle diverse tipologie di beneficiari (ad esempio, imprese eccellenti, imprese sensibili, imprese poco innovative, ecc.), è importante che i soggetti vengano selezionati

utilizzando avvisi/bandi pubblici specifici mirati. A tale proposito, è necessario, prima dell'emissione del bando, avere una migliore percezione di quelli che possono essere i reali beneficiari.

Documenti di riferimento:

- [1] Smart Specialization Strategy Regione Puglia - SMARTPUGLIA 2020, marzo 2014
- [2] ARTI - Piano Triennale 2014-2016
- [3] European Commission Regional Innovation Scoreboard 2014
- [4] Economie regionali: l'economia della Puglia - Banca d'Italia, Bari, 2013
- [5] Servizio di valutazione ex post relativo alla programmazione regionale 2000 - 2006 in materia di "Politiche e strumenti per la ricerca e l'innovazione" PO FESR 2007 - 2013, linea azione 8.2.4: attuazione del piano unitario di valutazione 2007 - 2013, MET (SOGGETTO CAPOFILIA) - C. BORGOMEIO&CO. - FLEURS INTERNATIONAL, 2012
- [6] Servizio di valutazione ex post relativo alla programmazione regionale 2000 - 2006 in materia di "Valutazione di efficacia economico-sociale dei contratti di programma" - PO FESR 2007 - 2013, linea azione 8.2.4: attuazione del piano unitario di valutazione 2007 - 2013, IRS - SIGN
- [7] BES - Il benessere equo e sostenibile in Italia, Cnel - Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e Istituto nazionale di statistica, 2013

La ripartizione delle risorse finanziarie tra gli obiettivi specifici appare coerente con la tipologia di azioni e interventi descritti. Tuttavia, il livello di dettaglio con cui sono state descritte le azioni (non sono indicati gli interventi che verranno realizzati) permette di fare solo una valutazione di massima.

L'attuale versione del Programma non offre elementi utili a verificare le future procedure di attuazione.

Come ampiamente evidenziato nell'analisi valutativa della strategia dell'OT 1, l'individuazione di strumenti utili a cogliere e a sfruttare opportunamente le sinergie tra le azioni e gli interventi previsti per l'OT suddetto e le azioni e gli interventi inclusi in altri OT costituisce un elemento rilevante per l'attuazione efficace del Programma. A partire dalla Programmazione 2007-2013, la Regione Puglia ha attuato la strategia per la ricerca e l'innovazione con il supporto di 3 strutture tecniche, ciascuna specializzata e focalizzata su specifiche tematiche - ARTI, InnovaPuglia, e Puglia Sviluppo. La Programmazione 2014-2020 prevede che tali strutture continuino a svolgere il proprio compito. Un coordinamento rispetto alle attività svolte dalle tre strutture consentirebbe di raggiungere sinergie tra i diversi OT. Altresì, nella prospettiva di implementazione di una strategia di sviluppo regionale in una logica di *smart specialization* occorre definire meccanismi di

coordinamento che consentono di integrare efficacemente le politiche e le azioni dei diversi assi prioritari.

Obiettivo Tematico 2 - Migliorare l'accesso, l'impiego e la qualità delle TIC

L'OT 2 sviluppa azioni ed interventi in coerenza con quanto indicato nell'Agenda digitale europea [3], con il progetto strategico in materia di banda ultra larga [2] e il piano nazionale per la banda larga [1]. Le azioni previste dall'obiettivo tematico 2 includono tutti i pilastri dell'Agenda Digitale Europea. Tale OT, inoltre, si colloca in continuità con le iniziative già avviate nel corso della Programmazione Regionale 2007-2013. Altresì, il miglioramento dell'accesso all'infrastruttura a banda larga, la diffusione ad ampio raggio delle TIC e la creazione di comunità digitali utili a supportare la partecipazione dei cittadini e delle imprese promossi dall'OT 2 rappresentano elementi cardine dell'attuazione della strategia di *smart specialization* regionale. Come ricordato per l'OT 1, l'indice RIS che misura la capacità innovativa di una regione è fortemente correlato all'indicatore "Accesso alle connessioni a Banda Larga".

Gli sforzi promossi negli anni recenti e le risorse messe in gioco – sia a livello nazionale che regionale – per la costruzione dell'infrastruttura e per garantire l'accesso diffuso sul territorio hanno portato a risultati rilevanti. In base ai dati disponibili presso il DPS (dati ISTAT), nel 2013 la diffusione della banda larga nelle imprese della Puglia ha raggiunto il 93,09% (in Italia il tasso di diffusione è pari a 94,80%), mentre, sempre nello stesso anno, il 55,24% delle famiglie pugliesi aveva accesso a Internet attraverso la banda larga (rispetto a 60,67% delle famiglie italiane), mentre nel 2009 era solo il 12,09% delle famiglie. Dato rilevante è pure quello della diffusione della banda larga presso le amministrazioni locali che, nel 2013, si attesta al 98,1%, di poco superiore alla media nazionale del 97,8%.

Sono individuabili sostanzialmente 2 ambiti di intervento: a) potenziamento delle infrastrutture (RA 2.1) e b) crescita digitale (RA 2.2, RA 2.3). Con riferimento all'ambito a), le azioni e gli interventi mirano al completamento dell'infrastruttura di rete nelle aree rurali, piccoli Comuni e aree industriali ed al potenziamento della connessione (banda ultralarga) nei grandi centri urbani. Le azioni e gli interventi che rientrano nell'ambito b) sono finalizzati al miglioramento delle performance dei processi amministrativi, fruibilità dei servizi pubblici, e miglioramento dei livelli di inclusione e partecipazione attraverso un processo di digitalizzazione spinto.

La coerenza degli obiettivi e delle azioni rispetto alle politiche europee e nazionali, nonché la necessità di rispondere a esigenze del territorio giustificano l'allocazione di risorse su tale obiettivo tematico.

E' opportuno, tuttavia, che la declinazione e attuazione delle azioni corrispondenti all'OT 2 negli interventi tenga conto delle seguenti considerazioni:

- a) Gli investimenti nelle nuove tecnologie diventano subito obsoleti in conseguenza delle veloci dinamiche tecnologiche e di mercato. Aspetto critico della strategia di potenziamento dell'infrastruttura di rete e della diffusione delle TIC è quello della definizione di un modello di business in grado di rendere la gestione dell'infrastruttura (auto-)sostenibile dal punto di vista finanziario. In caso contrario, si corre il rischio di non poter fruire dell'investimento dopo soli pochi anni. Un analogo problema sussiste per le azioni e gli interventi ricompresi nell'ambito b). Pertanto si raccomanda, nella attuazione delle azioni, di prendere in considerazione con attenzione l'aspetto della sostenibilità finanziaria degli investimenti;
- b) E' opportuno ricordare come la realizzazione delle connessioni attraverso le connessioni alle infrastrutture di rete non garantisca la fruibilità dei servizi digitali erogati in rete se all'investimento in infrastrutture non corrisponde un investimento per l'acquisizione e installazione dei dispositivi (router, hotspot, ecc.) che consentano l'accesso alla rete all'interno dei siti connessi alla infrastruttura (potrebbe essere questo il caso, ad esempio, degli edifici scolastici connessi all'infrastruttura ma nelle quali non vi è fruibilità della rete per mancanza di connessioni WiFi).;
- c) Il Progetto Strategico Nazionale per la Banda Ultralarga prevede la possibilità di utilizzare 3 modelli di business per la realizzazione degli investimenti (incentivo pubblico, partenariato pubblico-privato, solo pubblico), lasciando alle Regioni la possibilità di scegliere il modello ritenuto più consono al loro contesto ed alle loro esigenze. La descrizione dell'OT 2 è priva di considerazioni in merito ai modelli di business possibili per la realizzazione delle azioni. In fase di attuazione si raccomanda di valutare opportunamente il modello di business (gestione) più adatto al caso specifico, anche in considerazione di quanto riportato al punto a);
- d) Le valutazioni condotte relativamente all'esperienza ed ai risultati conseguiti nella Programmazione 2000-2006 hanno mostrato come la sostenibilità gestionale costituisca un elemento critico anche per gli investimenti in TIC di tipo "soft", quali i siti web (ad esempio, la valutazione sui PIT [4]). Dalle valutazioni è infatti emerso che nella maggioranza dei casi, già pochi mesi dopo la conclusione degli interventi, i siti web diventavano obsoleti rispetto ai contenuti. Pertanto, anche nel caso delle azioni e degli interventi realizzati

nell'ambito b) dell'OT 2 finalizzati alla diffusione di servizi digitalizzati, dovranno essere premiati ed incentivati gli interventi in grado di garantire la sostenibilità nel tempo dei servizi specifici (in termini di durata fruibilità, aggiornamento continuo dei contenuti, ecc.);

- e) Nella Programmazione 2007-2013 le azioni e gli interventi corrispondenti all'attuazione della strategia di supporto alla diffusione delle TIC erano incluse nell'Asse 1 (Asse I: *"Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività"*). Nell'attuale Programma la definizione di un OT dedicato all'implementazione di azioni e interventi finalizzati al miglioramento dell'accesso alla rete infrastrutturale, e alla diffusione di contenuti e servizi erogati su rete permette di indirizzare gli sforzi (e le risorse finanziarie) più efficacemente e con maggiore focalizzazione. Tuttavia, nello stesso tempo, come ampiamente sottolineato per l'OT 1, si corre il rischio di non riuscire a cogliere opportunità di integrazione e potenziali sinergie con le azioni e gli interventi previsti negli altri assi prioritari, soprattutto OT 1 e OT 3. A tale proposito, si raccomanda di individuare meccanismi, strumenti e modelli organizzativi in grado di assicurare la migliore integrazione tra i vari OT interessati alle azioni dell'agenda digitale regionale;
- f) Le azioni previste dall'obiettivo specifico RA 2.2. (Interventi per la digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali della PA a cittadini e imprese) includono interventi focalizzati su alcuni settori specifici: sanità e telemedicina, gestione dei sistemi della conoscenza, giustizia, beni culturali e turismo.⁸ Non sono stati esplicitati i criteri che hanno portato alla selezione di questi settori e all'esclusione di altri (ad esempio, trasporto urbano, istruzione). Altresì, non risulta chiaro il significato di "sistemi della conoscenza" che, nei fatti, potrebbe includere tutti gli altri settori.

Documenti di riferimento:

- [1] Piano Nazionale Banda Larga: caratteristiche e modalità attuative, Governo Italiano, 2011 (<http://www.mise.gov.it>)
- [2] Progetto Strategico Banda Ultralarga, Governo Italiano, 2013 (<http://www.mise.gov.it>)
- [3] CE, Agenda Digitale Europea, 2010[4]Valutazione ex post dei PIT della Regione Puglia 2000-06 - PO FESR 2007 - 2013 Linea Azione 8.2.4.: Attuazione del Piano Unitario di Valutazione 2007 - 2013

⁸ Nel programma è scritto: "Inoltre, si farà evolvere il sistema digitale pugliese verso un modello a dotato, ove necessario, di poli di specializzazione in ambiti particolari come sanità, gestione dei sistemi della conoscenza, giustizia e beni culturali".

La ripartizione delle risorse finanziarie tra gli obiettivi specifici appare coerente con la tipologia di azioni e interventi descritti, anche in considerazione della dotazione finanziaria messa a disposizione dagli strumenti di policy a livello nazionale. Inoltre, come rilevato, la possibilità di realizzare interventi adottando forme di partenariato pubblico-privato piuttosto che modelli basati sul solo contributo pubblico potrebbe consentire di limitare la necessità di risorsa finanziaria per alcuni interventi e liberare risorse da destinare ad altre azioni.

Per quanto riguarda la capacità amministrativa valgono le stesse considerazioni formulate per l'OT1.

**Obiettivo Tematico 3 - Competitività dei sistemi produttivi
(Promuovere la competitività delle Piccole e Medie Imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura)**

L'analisi di contesto [1] mette in evidenza come i settori industriali dell'economia della Puglia abbiano maggiormente risentito degli effetti della crisi che ha determinato continue e spesso notevoli riduzioni di fatturato e di valore aggiunto, sebbene nella regione si siano registrate *performance* mediamente migliori rispetto al resto del Mezzogiorno e, in taluni casi, anche rispetto alla situazione nazionale. Dati analoghi emergono da uno studio condotto dalla Banca d'Italia nel 2014 [2]. Lo studio ha messo in evidenza come la riduzione del fatturato abbia inciso profondamente sulla redditività aziendale, mentre il livello di utilizzazione degli impianti produttivi si è ulteriormente ridotto a circa il 70% nel 2012 a cui è seguita una contrazione degli investimenti di circa il 10% come conseguenza della debolezza della domanda. La struttura industriale della Puglia è caratterizzata da una considerevole presenza di unità produttive e aziende appartenenti a gruppi industriali del Centro Nord o esteri, che hanno colto l'opportunità offerta prima dall'intervento straordinario della Cassa per il Mezzogiorno e successivamente dagli strumenti di politica industriale finanziati con i fondi comunitari, nazionali o regionali. Gran parte di tali unità produttive continuano a svolgere un ruolo importante nell'economia regionale e – pur in presenza di un non trascurabile ridimensionamento del settore manifatturiero– hanno contribuito alla creazione di valore aggiunto, alla realizzazione di investimenti e all'occupazione del settore industriale [2]. Lo studio della Banca d'Italia rileva come anche nel settore dei servizi ci sia stata una flessione del valore aggiunto (-1,9 per cento nel 2012 rispetto al 2011), in particolare nei comparti del commercio, trasporti e turismo.

Le azioni e gli interventi previsti all'interno dell'Obiettivo Tematico 3 possono indubbiamente contribuire a sostenere la crescita delle piccole e medie imprese e rilanciare la propensione agli investimenti e all'incremento dell'occupazione delle imprese

di maggiore dimensione. Il quadro degli strumenti di politica industriale da attivare con la Programmazione 2014-2020 si colloca in continuità con il quadro adottato nella precedente Programmazione 2007-2013 a sostegno degli investimenti privati da parte di imprese di tutte le dimensioni ed a sostegno del rafforzamento della competitività, dell'innovazione, dell'occupazione e dell'internazionalizzazione. Risulta altresì coerente con gli elementi cardine che definiscono la strategia di sviluppo basata sul paradigma della *smart specialization*. La valutazione dei risultati degli interventi di sostegno dell'occupazione e investimenti delle grandi imprese attuati nell'ambito della Programmazione 2000-2006 ha mostrato come, anche in presenza della crisi, l'intervento pubblico abbia funzionato da acceleratore dell'investimento e abbia consentito di mantenere stabili i livelli occupazionali o addirittura ad incrementarli [3].

L'Obiettivo Tematico 3 è articolato in 6 obiettivi specifici: Rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo (RA 3.1), Consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali (RA 3.3), Incremento del livello di internazionalizzazione dei sistemi produttivi (RA 3.4), Nascita e Consolidamento delle Micro, Piccole e Medie Imprese (RA 3.5), Miglioramento dell'accesso al credito, del finanziamento delle imprese e della gestione del rischio in agricoltura (RA 3.6), Diffusione e rafforzamento delle attività economiche a contenuto sociale (RA 3.7). A tali obiettivi corrisponde un portafoglio estremamente diversificato di azioni ed interventi che definiscono la strategia di sostegno alla competitività delle imprese della Regione Puglia. In sintesi, le azioni possono raggrupparsi nelle 4 tipologie, in funzione delle 4 priorità di intervento identificate: a) azioni finalizzate alla promozione dell'imprenditorialità, grazie allo sfruttamento economico di nuove idee e promuovendo la creazione di nuove aziende, anche attraverso incubatori di imprese; b) azioni orientate a definire nuovi modelli strategici per le piccole e medie imprese, facendo leva anche sulle potenzialità di internazionalizzazione dei mercati; c) azioni orientate a sostenere la creazione e l'ampliamento di capacità avanzate per lo sviluppo di prodotti e servizi, sia in ambito manifatturiero che sociale; d) azioni finalizzate a sostenere la capacità delle piccole e medie imprese di crescere sui mercati regionali, nazionali e internazionali e realizzare innovazione.

Come già evidenziato nel caso dell'OT 1, l'articolazione degli obiettivi specifici e delle azioni negli interventi attuativi della politica di sostegno alla competitività delle imprese non ha un grado di dettaglio tale da riuscire a valutarne efficacemente l'impatto potenziale sulle performance delle imprese, tuttavia permette di individuare alcuni punti di forza e di debolezza. In particolare, è opportuno sottolineare la rilevanza attribuita alla

costituzione delle imprese del cosiddetto terzo settore (imprese sociali) e alle imprese che operano nel settore del turismo, creatività e dei beni culturali. Altresì, si sottolinea il peso attribuito al ruolo della finanza con la costituzione di un fondo di capitale di rischio per la creazione e sviluppo d'impresa e l'emissione di minibond. I seguenti aspetti richiedono invece una più accurata elaborazione:

- a) Non è chiaro se siano previsti strumenti di sostegno alle imprese che operano nei distretti produttivi regionali. Dal momento che i distretti produttivi nella Programmazione 2007-2013 hanno rappresentato un elemento importante della strategia di sviluppo dell'economia regionale, è opportuno riesaminarne il ruolo nel complesso della nuova strategia regionale e, eventualmente, individuare strumenti in grado di rispondere meglio alla specificità di tali cluster;
- b) Tranne in alcuni limitati casi (ad esempio, azione 3.2 del RA 3.3) non si riscontra una particolare enfasi sulle reti, filiere o aggregati di imprese, in grado di realizzare la massa critica per gli investimenti;
- c) La valutazione delle azioni e degli interventi realizzati nell'ambito delle precedenti programmazioni dei fondi strutturali [3] suggeriscono che sarebbe opportuno allocare maggiori risorse finanziarie sulle azioni finalizzate alla nuova imprenditorialità e individuare strumenti in grado di rendere meno rischioso e/o oneroso l'avvio delle nuove attività economiche, ad esempio nuove attività manifatturiere ecosostenibili nelle aree centrali e/o periferiche delle città;
- d) Come già rilevato nel caso di OT 1, esistono molte interazioni tra le azioni e gli interventi ipotizzati all'interno di tale Obiettivo Tematico e gli altri Obiettivi del Programma. In fase di definizione degli interventi sarà necessario tenere conto delle possibili sinergie e/o sovrapposizioni.

[1] Analisi di contesto funzionale al FESR-FSE-FEASR 2014-2020, IPRES, 2014

[2] Economie regionali: l'economia della Puglia - Banca d'Italia, Bari, 2013

[3] Servizio di valutazione ex post relativo alla programmazione regionale 2000 - 2006 in materia di "Valutazione di efficacia economico-sociale dei contratti di programma" - PO FESR 2007 - 2013, linea azione 8.2.4: attuazione del piano unitario di valutazione 2007 - 2013, IRS - SIGN

La ripartizione delle risorse finanziarie tra gli obiettivi specifici appare coerente con la tipologia di azioni e interventi descritti. Anche nel caso di OT 3 il livello di dettaglio con cui sono state descritte le azioni non permette di fare un'agevole valutazione risorse finanziarie necessarie all'attuazione dei singoli obiettivi specifici. Inoltre, come rilevato, sono

individuabili margini di modifica delle linee di azione descritte, con evidenti impatti sulle ripartizioni finanziarie tra i vari RA.

Per quanto riguarda la capacità amministrativa valgano le stesse considerazioni formulate per l'OT1.

**Obiettivo Tematico 4 – Energia sostenibile e qualità della vita
(Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni
di carbonio in tutti i settori)**

L'analisi di contesto non offre elementi adeguati a verificare la situazione di partenza che andrebbe ulteriormente esplorata anche avvalendosi di recenti approfondimenti dell'ARTI e dell'Università del Salento, peraltro promossi e sostenuti dalla Regione Puglia. Non v'è dubbio, però, che quello dell'energia sostenibile costituisca un tema oggetto di particolare attenzione dell'amministrazione regionale e degli attori dello sviluppo locale fin dal precedente periodo di programmazione e rispetto al quale la Regione Puglia, dopo aver raggiunto tutti gli obiettivi in termini quantitativi (in punto di produzione da fonti rinnovabili) ed aver sviluppato un proprio indotto confluente nell'ambito di un autonomo distretto produttivo, ha fornito impulso ad una nuova fase volta al coniugio tra impianti e altre installazioni, ambiente, paesaggio e qualità della vita. La disciplina regionale della materia, infatti, si basa adesso su una valutazione degli impatti cumulativi ed esclude le aree più sensibili – in particolare di natura agricola – da tali impieghi (v. Piano paesaggistico-territoriale regionale, che contiene linee guida sulla progettazione e localizzazione di impianti di energie rinnovabili).

Proprio tali vincoli dovrebbero indirizzare gli ulteriori investimenti volti alla riduzione della dipendenza energetica dalle fonti fossili e delle emissioni di gas serra sull'efficiente impiego di superfici industriali, di immobili pubblici e, ove possibile, sulla concentrazione degli impianti in aree a basso impatto paesaggistico.

Su un piano più generale, la verifica di coerenza della strategia regionale va condotta sulla base del Piano di azione italiano per l'efficienza energetica (PAEE) e del Rapporto Annuale sull'Efficienza Energetica 2012 (realizzato, in realtà, nel 2014 sulla base delle informazioni e dei dati disponibili al 31 dicembre 2013) a cura dell'Unità Tecnica per l'Efficienza Energetica dell'ENEA in attuazione dell'articolo 5 del d.lgs. 115/08. Proprio tale rapporto, richiamando i dati diffusi dal *World Energy Outlook* dell'Agenzia Internazionale per l'Energia (AIE), conferma e ribadisce l'importanza di intervenire in modo deciso sull'impiego sostenibile delle energie, con particolare riferimento all'implementazione delle fonti rinnovabili. Nella

descrizione dello scenario energetico mondiale l'AIE ha confermato la debolezza dell'Europa sul fronte delle tradizionali e più diffuse fonti energetiche ("prezzi del petrolio superiori a 100 dollari al barile e prezzi del gas naturale divergenti a livello regionale, con l'Europa a prezzi 3 volte superiori a quelli statunitensi"). Continuando ad attingere informazioni dal Rapporto annuale sull'efficienza energetica, è possibile osservare il contrasto tra il carattere globale del rinnovato interesse per le politiche di efficienza energetica (che registrano l'impegno dell'Unione Europea a ridurre del 20% la propria domanda energetica entro il 2020) e gli esiti di tali politiche che lasciano di fatto inutilizzati (stima di fine 2012 del WEO) i due terzi di questo potenziale economico.

Sempre sul piano degli obiettivi di medio e lungo termine, anche la *European Energy Security Strategy*, adottata il 28 maggio 2014, valorizza l'importanza di assicurare (soprattutto in una fase di instabilità politica dei Paesi fornitori di gas naturale) la capacità degli Stati membri di conseguire un equilibrio energetico differente da quello tradizionale. Tra le "fivekeyareas" compaiono le seguenti:

- *Increasing energy efficiency and reaching the proposed 2030 energy and climate goals (priorities in this area should focus on buildings and industry which use 40 % and 25 % of total EU energy, respectively...);*
- *Increasing energy production in the EU and diversifying supplier countries and routes (this includes further deployment of renewables...).*

Indicazioni, queste, del tutto in linea con la strategia di fondo di Horizon 2020, che in riferimento alle sfide sociali individua tra i suoi obiettivi specifici (art. 3., Part III 'Societal challenges'):

- c) *making the transition to a reliable, affordable, publicly accepted, sustainable and competitive energy system, aiming at reducing fossil fuel dependency in the face of increasingly scarce resources, increasing energy needs and climate change ("Secure, clean and efficient energy");*
- d) *achieving a European transport system that is resource-efficient, climate- and environmentally-friendly, safe and seamless for the benefit of all citizens, the economy and society ("Smart, green and integrated transport").*

L'impianto strategico del PO Regionale valorizza, in modo particolare, due categorie di interventi rispettivamente indirizzate:

- a) alla riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico – residenziali e non residenziali – e integrazione di fonti rinnovabili (Risultato Atteso n. 4.1.)
- b) all'aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane

(Risultato Atteso n. 4.6.).

Riceve minore considerazione, in termini finanziari, il Risultato Atteso n. 4.2. (Riduzione dei consumi energetici e delle emissioni nelle imprese e integrazione di fonti rinnovabili) e una considerazione significativa (sebbene inferiore ai primi due RA) il n. 4.3. (Incremento della quota di fabbisogno energetico coperto da generazione distribuita sviluppando e realizzando sistemi di distribuzione intelligenti).

Andando per gradi, la concentrazione di risorse sulle strutture pubbliche e ad uso pubblico si colloca nel solco dell'esperienza condotta nel precedente periodo di programmazione e, soprattutto, delle indicazioni adesso contenute nella Direttiva Europea 2012/27/UE sull'Efficienza Energetica che richiede proprio alla Pubblica Amministrazione di assicurare che "dal 1° gennaio 2014 il 3% della superficie coperta utile totale degli edifici riscaldati e/o raffreddati di proprietà del governo centrale e da esso occupati sia ristrutturata ogni anno", con evidente apprezzamento delle esigenze di efficientamento energetico.

L'interlocutore pubblico, peraltro, in una fase di difficoltà d'accesso a linee di finanziamento privato per la realizzazione di impianti volti alla riduzione dei consumi energetici o alla produzione energetica da fonti rinnovabili, manifesta sicuro interesse per l'azione e appare altresì in grado di garantire processi più efficienti e sicuri di spesa, nonché di assorbire ampiamente le risorse stanziare nell'ambito del RA 4.1. Si osserva, al riguardo, come con D.G.R. n. 2823 del 12/12/2011 fosse stata già significativamente integrata la dotazione finanziaria per l'efficientamento degli edifici scolastici pugliesi in adempimento agli impegni assunti nell'ambito del Piano di azione e coesione⁹.

L'azione sostiene progetti di investimento promossi dalla Regione e dalle amministrazioni pubbliche volti a favorire la diffusione dell'efficienza energetica e l'ottimizzazione del sistema nel suo complesso attraverso interventi su edifici ed utenze pubbliche che combinano il risparmio ed il contenimento dei consumi con quelli legati alla produzione di energia da fonti rinnovabili con

⁹ Tale interesse e tale capacità di assorbimento si sono manifestati già nel periodo di programmazione 2007-2013. Il RAE-2011 parla di un incremento di € 60.000.000 delle somme stanziare per l'Azione 2.4.1 del PO FESR 2007-2013, dedicata alla "Promozione del risparmio energetico e dell'impiego di energia solare nell'edilizia pubblica e non residenziale". Secondo il RAE 2011, il 13 gennaio 2012 risultavano già sottoscritti i primi disciplinari tra la Regione e gli Enti aggiudicatari delle risorse (53 Comuni appartenenti a 6 Aree Vaste); il 23/01/2012 e 7/3/2010 venivano sottoscritti ulteriori disciplinari con numerosi altri Comuni, per un ammontare complessivo di interventi individuati pari ad oltre 48 M€, di cui quasi 41 M€ a valere sulle risorse del PO FESR 2007-2013 ed il resto erogato dagli Enti a titolo di cofinanziamento.

specifico riferimento all'impiego di energia solare. In riferimento a tali obiettivi l'impianto strategico appare solido.

Il R.A. 4.2. è rivolto alle micro imprese e alle PMI e sostiene misure di risparmio energetico, interventi per la cogenerazione ad alto rendimento, e produzione di energia da fonti rinnovabili. Posta la non sovrapposizione con gli strumenti di incentivazione nazionali (sistema dei cosiddetti "certificati bianchi"), il sostegno è precipuamente indirizzato ad azioni di carattere innovativo (cogenerazione ad alto rendimento) e ad altre azioni che non costituiscano il frutto di processi di uniformazione a prescrizioni normative.

Non sembra coerente con tale logica il sostegno rivolto alle medesime imprese per la produzione di energia da fonti rinnovabili attraverso impianti di produzione non superiore ad 1 Megawatt. Esso appare, infatti, di carattere generico e non agevolmente raccordabile alla strategia sottesa a questo RA.

Per quanto attiene il R.A. 4.3., volto principalmente all'implementazione di sistemi di distribuzione intelligenti, deve preliminarmente osservarsi il ritardo accumulato nell'avvio della corrispondente azione del precedente ciclo di programmazione (Azione 2.4.3 - "Supporto alla governance energetica regionale", che risultava inattiva ancora nel 2012). A ben vedere, la nuova azione appare più complessa e articolata, mirando al potenziamento e all'efficientamento delle reti di trasmissione (e dei sistemi di stoccaggio) dell'energia elettrica comprensiva di quella immessa (in modo discontinuo) dalle fonti rinnovabili (*smartgrids*) e alla realizzazione dei complementari apparati di monitoraggio e comunicazione digitale. E non v'è dubbio che l'azione sia coerente con le raccomandazioni dell'Agenzia Internazionale per l'Energia che, nei sei ambiti d'intervento prioritari, include anche questo, intercettando le numerose sollecitazioni ad effettuare maggiori investimenti nella capacità di *governance* e di gestione dell'efficienza energetica.

Obiettivi abbastanza coincidenti si rinvergono anche nell'Accordo nazionale di partenariato¹⁰ e nella Strategia energetica nazionale italiana, molto attenta alla *governance* e allo sviluppo sostenibile delle fonti rinnovabili. Al suo interno si prevede un sensibile contenimento dei consumi e l'evoluzione del mix in favore delle fonti rinnovabili, con il -24% dei consumi primari

¹⁰ Secondo cui (pag. 38): "il tumultuoso sviluppo delle fonti rinnovabili che ha caratterizzato l'ultimo decennio, se da un lato ha permesso all'Italia di situarsi sostanzialmente in linea con gli ambiziosi obiettivi fissati dall'Unione Europea al 2020 e (con l'Energy Roadmap50) al 2050, dall'altro impone di riconfigurare i sistemi di connessione e le reti di distribuzione locale dell'elettricità per massimizzare i benefici ambientali dell'energia rinnovabile evitando le retroazioni destabilizzanti sulle reti dovute alla maggiore imprevedibilità della generazione di elettricità con tali fonti".

rispetto all'andamento inerziale al 2020. Ma sempre sul versante della governance, stante il target UE di ridurre del 20% le emissioni di gas serra entro il 2020, *"per il decisore pubblico sarà quindi necessario avere a disposizione una strumentazione metodologica appropriata per stimare tali indicatori nelle varie fasi di attuazione dei programmi (ex ante, in itinere ed ex post)"* (la frase è attinta dal RAEE 2012). Si osserva, inoltre, che i consumi pugliesi da fonti rinnovabili appaiono abbastanza deludenti, soprattutto se raffrontati ai significativi quantitativi prodotti sul territorio regionale. All'attuale dotazione del R.A., però, non corrisponde un sufficiente approfondimento della collegata strategia regionale (che annovera tra i beneficiari anche il sistema delle imprese) sebbene questa debba farsi carico di obiettivi assai ampi che vanno dalla realizzazione di *smartgrids* alla realizzazione di impianti di produzione da FER. Tale circostanza, unita ai ritardi accumulati nel precedente ciclo di programmazione, impedisce di verificare la solidità dell'impianto strategico in riferimento a questi interventi della cui utilità non può tuttavia dubitarsi.

Da ultimo, per quanto concerne la mobilità sostenibile nelle aree urbane, la strategia regionale si integra con il PON Città metropolitane mirando, su tutto, alla realizzazione di infrastrutture e nodi di interscambio finalizzati all'incremento della mobilità collettiva (R.A. 4.6.1.) e all'incentivazione dell'utilizzo di sistemi di trasporto a basso impatto ambientale anche attraverso il completamento, l'attrezzaggio del sistema e il rinnovo delle flotte (R.A. 4.6.2.). Non può essere posta in dubbio l'aderenza di tali scelte alla strategia definita nell'Accordo Nazionale di Partenariato che individua nel combinato effetto della pressione insediativa nelle aree metropolitane e nella crescente penetrazione del mezzo di trasporto privato due seri ostacoli all'accrescimento della qualità della vita. Ciò in linea con la strategia *Horizon 2020* (in part., v. § 4.1.3. – *Improving transport and mobility in urban areas*) che, sempre in riferimento alle sfide sociali, individua un ulteriore obiettivo specifico proprio nella creazione di un *"European transport system that is resource-efficient, climate- and environmentally-friendly, safe and seamless for the benefit of all citizens, the economy and society"* (in slogan: *"Smart, green and integrated transport"*).

Si tratta di fenomeni particolarmente avvertiti in Puglia, ove la struttura del territorio e della società e la tendenziale debolezza e frammentazione del TPL rendono particolarmente utile il sostegno alla trasformazione delle abitudini e all'offerta dei servizi per il cittadino e per le imprese. La proposta di PO sembra farsi carico di alcune peculiari criticità evidenziate dall'Accordo di Partenariato che, riferendosi in via generale al TPL, osserva: *"Il servizio rimane frenato" ... (omissis) ... "da una scarsa integrazione – modale e tariffaria – con il trasporto ferroviario regionale e da un'elevata età media del parco*

circolante: valutazioni di ASSTRA (un'associazione datoriale di categoria) la stimano in circa 11,5 anni, contro una media europea di 7 anni, mentre ACI valuta che oltre un quinto dei 100.000 autobus circolanti in Italia a fine 2011 avesse un'età media superiore a venti anni". E aggiunge: "Pur in mancanza di dati pienamente comparabili tra i Paesi dell'Unione, va rimarcato come l'utilizzo del TPL rimanga in Italia inferiore rispetto alla media europea: nel 2010 solo il 5,5 per cento dei passeggeri-km ha riguardato il treno quando la media UE-27 è stata del 7,1 per cento".

Il Programma Operativo, su questi temi, appare solido e ben costruito e pare beneficiare degli approfondimenti condotti a monte e a valle degli interventi sostenuti nel precedente ciclo di programmazione dalle risorse comunitarie e da quelle FAS. Appaiono ben declinati gli obiettivi di fondo costituiti dal soddisfacimento di una domanda di trasporto ferroviario oggi penalizzata dall'inadeguata accessibilità a nodi e stazioni della rete ferroviaria regionale; dalla garanzia dell'accessibilità, con modalità sostenibili, ad ogni nodo della rete di trasporto; dalla riqualificazione e incremento di sicurezza delle stazioni, anche di quelle minori; dall'adeguamento degli standard qualitativi delle flotte in punto di standard energetici ed ambientali.

Questa strategia ingloba altresì la realizzazione di sistemi infrastrutturali e tecnologici di gestione del traffico e per l'integrazione tariffaria attraverso sistemi di pagamento interoperabili (quali ad esempio, bigliettazione elettronica, infomobilità, strumenti antielusione – così la R.A. 4.6.3.), nonché incentivi per l'adozione e la razionalizzazione di sistemi e infrastrutture di distribuzione eco-compatibile delle merci (R.A: 4.6.5). Questi ultimi incentivi dovrebbero condurre alla crescita del numero dei centri di smistamento delle merci e dei CDU (centri di distribuzione urbana) e dovrebbero, inoltre, promuovere la diffusione di strumenti e tecnologie per il telecontrollo dei trasporti. Si tratta di soluzioni che, nell'ambito del PO, valorizzano opportunamente la componente ricerca e innovazione tecnologica e che appaiono, anche sotto questo profilo, in linea con gli obiettivi di Horizon 2020.

Andrebbe verificata la coerenza con i vincoli alla spesa dei fondi strutturali degli interventi volti (nell'ambito del R.A. 4.6.5.) alla promozione delle modalità di trasporto a bassa emissione di carbonio, soprattutto se questi investimenti (come sembra) dovranno essere effettuati da imprese private. In questo ambito, probabilmente, andrebbero predilette PPP.

Le ripartizioni finanziarie si concentrano effettivamente sugli obiettivi più importanti, in linea con le sfide e i fabbisogni

individuati e con i requisiti di concentrazione stabiliti dall'art. 16 RdG.

Sebbene consistenti, le risorse allocate sul R.A. 4.1. possono considerarsi congrue rispetto agli ambiziosi obiettivi solo ponendosi in una logica di promozione delle buone prassi. Sarebbe opportuno promuovere, in funzione di ulteriore accrescimento delle risorse attivabili, partnership pubblico private ovvero centrali d'acquisto, ad es., per le forniture di impianti destinati alle PP.AA.

L'ampiezza e la natura degli interventi previsti nel R.A. 4.6. (in particolare nei RR.AA. 4.6.1. e 4.6.2.) individuano il limite di un'allocazione finanziaria che, per quanto consistente, necessita di integrarsi con ulteriori risorse e, soprattutto, con investimenti degli enti locali e degli operatori del TPL (si tratta, del resto, in molti casi, di progetti generatori di entrate).

La documentazione disponibile non offre elementi utili a verificare le future procedure di attuazione.

Rispetto al RA 4.1 (Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili) il monitoraggio dovrebbe essere effettuato con metodi che consentano di fornire ampia e immediata diffusione al pubblico dell'avanzamento degli investimenti (si tratta, infatti, di investimenti diretti a edifici pubblici).

Rispetto al RA 4.2 (Riduzione dei consumi energetici e delle emissioni nelle imprese e integrazione di fonti rinnovabili), in aggiunta al monitoraggio costante dell'avanzamento degli interventi andrebbe condotta una valutazione intermedia utile, se dal caso, a promuovere azioni correttive, anche in relazione a possibili mutamenti di scenario sul versante della disciplina nazionale e regionale della materia.

Rispetto al RA 4.3 (Incremento della quota di fabbisogno energetico coperto da generazione distribuita sviluppando e realizzando sistemi di distribuzione intelligenti) converrebbe valutare gli approcci innovativi come fonti di nuove conoscenze politiche.

Rispetto al RA 4.6 (Aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane) andrebbe pianificata una valutazione di impatto, preferibilmente con approccio controfattuale che utilizzi gruppi di confronto e, dunque, raccolte di dati analitici su enti supportati ed enti non supportati prima e dopo l'intervento.

Obiettivo Tematico 5 – Clima e rischi ambientali (Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi)

L'Asse V interviene sui delicati temi dell'adattamento al cambiamento climatico e della prevenzione e gestione dei rischi con particolare riferimento alla riduzione del rischio idrogeologico e di erosione costiera, nonché al rischio di incendi; intende altresì affrontare le problematiche relative al rischio sismico degli edifici pubblici di particolare rilievo, *"coerentemente con gli obiettivi di sostenibilità di Europa 2020"*. Più in dettaglio, la Regione Puglia si propone di *"realizzare interventi strutturali e non strutturali di prevenzione e mitigazione dei rischi naturali a rapido innesco (quali frane ed alluvioni) con la contestuale messa in sicurezza, tutela e risanamento del patrimonio naturale, ambientale e paesaggistico della regione, nonché l'organizzazione di sistemi di monitoraggio e controllo, anche ricorrendo a tecnologie avanzate, per assicurare l'allerta precoce rispetto ai rischi cui sono soggetti i vari ambiti territoriali"*. L'analisi di contesto non si sofferma tuttavia, in modo particolare, su questi temi, limitandosi ad offrire indicazioni di carattere generale sullo stato dell'ambiente e sui fattori di rischio che interessano in modo solo indiretto l'OT 5. Il che non impedisce, per altra via, di confermare l'importanza di questi interventi sia in riferimento alla dimensione assunta da emergenze di rilievo globale quali sono quelle correlate ai cambiamenti climatici (sui quali, in termini generali, può vedersi il recente *Summary for Policymakers dell'Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC – promosso dalle Nazioni Unite allo scopo di studiare il riscaldamento globale*); sia in considerazione delle politiche già intraprese nel precedente periodo di programmazione dalle istituzioni pugliesi sul fronte della prevenzione e della gestione dei rischi menzionati.

Procedendo con ordine, deve anzitutto evidenziarsi come la Puglia – complici l'estensione costiera, la sua morfologia, l'intensità della pressione antropica e la significativa crescita registrata dal turismo negli ultimi anni – costituisca un territorio particolarmente esposto al rischio ambientale e al cambiamento climatico. Fenomeni recentissimi d'intensificazione dell'erosione costiera segnalano l'urgenza di rimeditare logiche d'intervento che soffrono il limite di una distribuzione particolarmente articolata di competenze tra enti territoriali e funzionali differenti. Esse evidenziano, al tempo stesso, il connubio strettissimo tra tutela ambientale, cambiamento climatico, sviluppo economico regionale e sicurezza delle persone. Su questi temi la Regione Puglia ha sempre posto grande attenzione, spesso intervenendo attraverso le agenzie regionali (ARPA e ARIF) che giocano oggi un ruolo fondamentale nel monitoraggio del territorio

e degli indicatori ambientali e di rischio, ma anche nella definizione delle correlate strategie d'intervento.

In ordine all'erosione costiera, la Regione Puglia ha da tempo (2009) approvato un Piano Regionale delle Coste (PRC), uno dei cui allegati (l'All. n. 7.1.2., affidato al Politecnico di Bari) è dedicato, non a caso, allo studio del fenomeno "*in Europa, in Italia e in Puglia*". Per quanto l'analisi sia stata ultimata nel 2007, sono numerosissimi i punti di contatto con l'odierna situazione delle coste, complice la difficoltà di fornire risposte ad un fenomeno che è oggetto di monitoraggio fin dal P.O.R. Puglia 2000 - 2006¹¹ ma che coinvolge, già in sede di pianificazione, una rete di istituzioni particolarmente articolata.¹² Non solo, infatti, esso attiene la macrofunzione del "governo del territorio" e, dunque, una materia assegnata alla legislazione concorrente tra Stato e Regioni; per di più il Ministero per la tutela dell'ambiente e del territorio¹³ ha competenze dirette sulla gestione della difesa del mare e dell'ambiente costiero; l'Agenzia del Demanio, i Comuni (in fortissimo ritardo nell'elaborazione dei Piani Comunali delle Coste) e le Capitanerie di porto, inoltre, intervengono a pieno titolo nelle vicende giuridiche del demanio marittimo costiero esercitando funzioni che, se da un lato appaiono suscettibili di sovrapporsi, dall'altro posso alimentare virtuose convergenze di risorse. Proprio tali circostanze inducono a suggerire, in via preliminare e con particolare riferimento alla gestione sostenibile della Costa, virtuosi meccanismi di coordinamento degli interventi. È questa, del resto, una delle indicazioni di sistema della strategia Horizon 2020, che al § 5.2.3. promuove il rafforzamento della conoscenza a servizio delle decisioni pubbliche su questi temi ("*Social, economic and governance systems still need to address both resource depletion and the damage to ecosystems. Research and innovation will underpin policy decisions needed to manage natural resources and ecosystems so as to avoid, or adapt to, disruptive climate and*

¹¹ Misura 1.3 - Sottoazione 2b dell'area di azione 2 - Difesa delle coste regionali colpite da fenomeni di subsidenza ed erosione dei litorali sabbiosi e dissesto dei litorali rocciosi) e quella dell'evoluzione costiera, basato su riprese aeree; Misura 1.3 - Sottoazione 4c dell'area di azione 4 - Miglioramento delle conoscenze di base, adeguamento e ampliamento del sistema di monitoraggio del suolo, dei corpi idrici superficiali, sotterranei e costieri.

¹²V. Caputi Jambrenghi, a cura di, *Effetti economico sociali del federalismo demaniale in Puglia*, Bari, 2012; ma anche gli approfondimenti in corso nell'ambito del progetto bandiera MIUR Ritmare, sotto-progetto "*Pianificazione dello Spazio Marittimo nella Fascia Costiera*" cui partecipa attivamente l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

¹³ Cui compete, altresì, il coordinamento della attività nazionali relative alla strategia per l'ambiente marino (Direttiva 2008/56/CE recepita dall'Italia con il D.lgs. n. 190 del 13 ottobre 2010). Sulla difesa e gestione integrata della fascia costiera marina si vedano, inoltre, le competenze ministeriali stabilite dagli artt. 4 e 5 del DPR 140/2009.

environmental change and to promote institutional, economic, behavioural and technological changes that ensure sustainability").

La prevenzione del rischio per le persone e per le attività produttive, nella prospettiva accolta dal programma, si rivolge anche ad altri fenomeni franosi ed intende promuovere la messa in sicurezza e il monitoraggio delle aree a più elevato rischio idrogeologico e geomorfologico. La tutela degli insediamenti abitati, delle reti infrastrutturali e dei corsi d'acqua costituiscono, dunque, priorità rilevanti nel complesso di azioni sub RA 5.1. Scendendo ancor più nel dettaglio, la strategia d'intervento appare assai articolata ed assegna risorse principalmente agli enti locali e ai Consorzi di bonifica. A tali soggetti è richiesto di effettuare interventi di manutenzione straordinaria del reticolo idraulico di laminazione delle piene e stabilizzazione delle pendici, ove possibile, attraverso infrastrutture verdi. Soluzione, questa, coerente con la distribuzione odierna delle funzioni pubbliche. Alcuni interventi dovrebbero coinvolgere, accanto agli enti territoriali, anche gli enti gestori delle aree protette. Andrebbero meglio chiarite, al riguardo, le modalità di coinvolgimento di tali soggetti, chiamati a partecipare a interventi per la tutela e mantenimento nel corso dell'anno delle caratteristiche delle infrastrutture blu, quali aree umide e aree retrodunali pugliesi, anche attraverso il recupero ambientale dei reflui trattati.

La realizzazione, manutenzione e rinaturalizzazione di infrastrutture verdi e servizi sistemici in riferimento alle aree interessate da dissesti idrogeologici costituisce un'ulteriore priorità del RA 5.1. che include azioni di potenziamento della complessa rete di protezione civile regionale. A tale particolare riguardo si promuove l'utilizzo di nuove tecnologie al servizio dei sistemi di prevenzione e delle reti interoperabili di allerta precoce. Si tratta, anche in questo caso, di soluzioni in linea sia con il programma Horizon 2020 (v. § su citato), sia con l'Accordo nazionale di partenariato che fa espresso riferimento all'integrazione degli strumenti di mappatura dei rischi frane, alluvioni e erosione costiera – individuando nel *National Risk Assessment* del Dipartimento per la Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri il quadro di riferimento per la politica nazionale – e ad analoghi interventi per la messa in sicurezza della popolazione esposta a rischio (v. le linee di indirizzo strategico per l'OT5 contenute nell'Accordo di partenariato 2014-2020 per l'Italia).

Viene così definita una strategia ad ampio spettro, anche in riferimento alla platea di soggetti beneficiari, diretti e indiretti, delle azioni (Autorità regionale di Bacino della Puglia, ARIF, e componenti pubbliche e private del sistema di protezione civile regionale) che parrebbe richiedere, ancora una

volta, meccanismi di coordinamento meglio definiti, anche per fugare il rischio di un'eccessiva parcellizzazione degli interventi. il coordinamento s'impone, altresì, con la *"Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici, gestione sostenibile e la messa in sicurezza del territorio"*, sottoposta a consultazione pubblica nel periodo ottobre 2013-gennaio 2014 che, sebbene ancora scarsamente definita, dovrà sforzarsi di fornire attuazione alla Comunicazione CE (2013) 216 sulla *EU Strategy on adaptation to climate change*.

L'impianto strategico del PO Regionale valorizza, inoltre, interventi indirizzati a contenere il rischio incendi e il rischio sismico (RA 5.3.). Si tratta di profili differenti, che individuano significative priorità di intervento sul territorio regionale ma che possono essere apprezzati sotto distinti profili, non del tutto considerati nella pianificazione nazionale. Costituisce emergenza nazionale quella della gestione del rischio da incendi, com'è testimoniato dai dati offerti dall'accordo di partenariato che, al riguardo, s'avvale dei dati forniti dall'Inventario Nazionale delle Foreste e dei Serbatoi Forestali di Carbonio (INFC), che ha rilevato circa 9.200 incendi all'anno, con una media di 100.000 ettari di territorio danneggiati o distrutti (sul piano nazionale), di cui 38.430 ha di bosco e con un trend 2010-2011 di significativo aumento della superficie forestale percorsa dal fuoco. In Puglia, a ben vedere, al danno ambientale si somma in modo esponenziale quello per le attività produttive, principalmente di carattere turistico, che sfruttano le risorse naturali e paesaggistiche. Gli incendi delle estati 2007 (Peschici), 2008 (Cassano Murge) e 2011 (Costa Salentina) testimoniano la fragilità del territorio e le gravi conseguenze, anche in termini economici, che un sistema di prevenzione ed intervento inadeguato o scarsamente coordinato possono produrre sul territorio.

Accanto ad interventi di tipo classico (e comunque indispensabili) quali quelli silvicolturali ed infrastrutturali (torrette, sistemi di telerilevamento) per l'avvistamento precoce degli incendi boschivi, l'OT contempla, pertanto, numerose ed opportune azioni a sostegno dell'Integrazione e sviluppo dei sistemi di prevenzione, anche con il ricorso a tecnologie più evolute che confermano la coerenza tra il PO e la strategia di intervento del SIE.

A latere di questi interventi (sebbene non sia possibile rilevarne il bilanciamento in termini finanziari nell'ambito del PO) si posizionano gli interventi di messa in sicurezza sismica degli edifici strategici e di rilevanti edifici pubblici/privati ubicati nelle aree maggiormente a rischio. L'Accordo nazionale di partenariato, al riguardo, ammette l'impiego di risorse FESR per la *"sola messa in sicurezza degli edifici strategici, funzionali anche alla riduzione del rischio vulcanico, e per la realizzazione di sistemi di prevenzione e allerta precoce, previsti anche in*

relazione al rischio idrogeologico". Occorre assicurare il raccordo dell'OT con tale indicazione, attesa l'ampiezza delle azioni previste dal PO pugliese che sceglie di promuovere interventi:

- a) di adeguamento strutturale alla normativa sismica (DM 14/01/2008) di edifici di interesse strategico (limitatamente ai Comuni pugliesi con una pericolosità sismica rilevante ai fini della disciplina speciale della materia) – in riferimento a tale azione andrebbe verificata la possibilità di circoscrivere l'impiego dei fondi ad interventi non sostitutivi degli obblighi normativi comunque gravanti sul pubblico o sul privato;
- b) di recupero funzionale (con i medesimi limiti su indicati) ed allestimento degli edifici pubblici strategici destinati ai Centri funzionali e operativi (ivi compresi l'allestimento di sale operative multirischi e multiforze finalizzate alla gestione territoriale delle emergenze e l'acquisizione di macchinari e attrezzature ritenute prioritarie);
- c) di microzonizzazione sismica e sviluppo dei sistemi di prevenzione.

Le dimensioni dei fenomeni fin qui segnalati vanno ben oltre le capacità d'intervento delle Agenzie regionali ed evidentemente, della stessa Regione Puglia che, opportunamente, decide di investire ulteriori risorse nella protezione del territorio, dei suoi cittadini e dei suoi fruitori. Per quanto su questi temi convergano risorse di natura eterogenea, il Programma Operativo e i suoi allegati consentono di intravedere alcune di queste sinergie ma non anche di stimarle nella loro concreta addizionalità e complementarietà (se non in riferimento al FEASR, chiamato ad intervenire soprattutto sul versante della lotta ai processi di desertificazione). Su questi aspetti sarebbe perciò auspicabile un maggior livello di approfondimento e l'implementazione di strumenti di monitoraggio e valutazione in itinere (anche in considerazione della diversità di opinioni in ordine all'efficacia delle tecniche di intervento a difesa della costa e sui fenomeni di subsidenza naturale e antropica) che possano verificare, tra l'altro, la capacità amministrativa nella rapida esecuzione degli interventi; ma anche l'attivazione di meccanismi di concertazione delle scelte e di semplificazione delle procedure amministrative.

In riferimento ai soggetti coinvolti nell'implementazione della strategia sarebbe opportuno verificare forme di raccordo con il sistema pubblico e privato della ricerca, con le Università, con il CNR e con il Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici.

La ripartizione delle risorse finanziarie tra gli obiettivi specifici appare coerente con la tipologia di azioni e interventi descritti. Tuttavia, il livello di dettaglio con cui sono state

descritte e la significativa ampiezza della scala finanziaria degli interventi previsti permette di effettuare solo una valutazione di massima.

Specialmente in riferimento all'implementazione di nuove tecnologie, andranno verificate le integrazioni con il programma LIFE e con altri programmi a sostegno della ricerca scientifica e tecnologica.

Si segnala la forte integrazione di questo OT con l'OT 6, dedicato alla *"Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali (tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse)"*

La documentazione disponibile non offre elementi utili a verificare in modo accurato le future procedure di attuazione. Cionondimeno, è plausibile ritenere che numerosi interventi, soprattutto relativi al RA 5.1., richiederanno la VAS e determineranno, perciò stesso, tempi considerevoli per la relativa attuazione. Sul versante opposto si colloca il carattere emergenziale di alcuni interventi che potrebbe consentire l'accelerazione di alcune procedure ma che impone, parallelamente, un'azione di controllo più pregnante da parte dell'autorità di controllo.

Il significativo raccordo tra le azioni e gli interventi inclusi in altri OT costituisce un elemento rilevante per l'attuazione efficace del Programma. Pertanto potrebbe risultare utile (anche in considerazione alla complessità e ai tempi dei procedimenti autorizzativi nel precedente ciclo di programmazione) che, soprattutto in riferimento agli interventi infrastrutturali di medio grande dimensione, si assicuri un efficiente processo amministrativo. A tal fine andrebbe valutata la possibilità di istituire un organismo di coordinamento che assicuri il raccordo tra gli interventi di questo OT e quelli dell'OT 6, ove effettivamente connessi o complementari.

Rispetto al RA 4.1. e con particolare riferimento agli interventi di contrasto all'erosione costiera potrebbe pianificarsi una valutazione di impatto, preferibilmente con approccio controfattuale che utilizzi gruppi di confronto e, dunque, raccolte di dati analitici su enti supportati ed enti non supportati prima e dopo l'intervento, anche in riferimento alle dinamiche demografiche e ai flussi turistici.

Obiettivo Tematico 6 – Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali (Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse)

I dati contestualizzanti l'OT6, pur se fortemente limitati, evidenziano una sostanziale stabilità dei risultati in termini di

domanda culturale e di fruizione del patrimonio regionale, nonché della produttività e della capacità di creare valore aggiunto settoriale con riferimento agli ambiti culturali, naturali e turistici. Pertanto, nonostante le risorse già impiegate nel passato, non risulta ancora consolidata la capacità di attrazione e di adeguata fruizione del patrimonio culturale, naturale e turistico del territorio regionale da parte degli utenti per ciascun ambito.

Risulta necessario quindi intervenire con politiche di settore trainanti per uno sviluppo equilibrato e duraturo attraverso un'ulteriore e più incisiva promozione dell'integrazione e della valorizzazione delle risorse del territorio, con particolare attenzione alle azioni trasversali come la creazione di reti integrate, l'informazione e il sostegno all'occupazione e alla formazione, senza per questo generare un eccesso di offerta.

Ciò che ancora emerge è una richiesta da parte degli utenti di un'offerta integrata, in grado cioè di soddisfare le necessità culturali, paesaggistiche, turistiche, più in generale, legate al benessere. E' fondamentale, quindi, una *partnership* forte tra gli operatori per una valorizzazione complessiva del territorio finalizzata alla soddisfazione dei fruitori del territorio. Tuttavia, vanno preservate l'autenticità e la peculiarità delle realtà locali mediante un turismo a basso impatto ambientale naturale e culturale, in grado di valorizzare le risorse naturali senza impoverirle, di contenere l'inquinamento e di non alterare l'equilibrio sociale. Si segnala, quindi che il territorio va più propriamente inteso come erogatore di un'offerta di turismo che presta attenzione alla qualità totale, tecnica e funzionale, per ogni servizio offerto, core e accessorio.

Risulta pertanto apprezzabile lo sforzo di dare continuità alla politica di programmazione con interventi mirati a sistematizzare gli ambiti di intervento, particolarmente quelli legati alla valorizzazione delle aree naturali e culturali e ai poli bibliotecari e museali. In quest'ottica, tuttavia, vanno considerate le criticità emerse durante il precedente periodo di programmazione al fine di accrescere consistentemente la qualità dei progetti e dei risultati conseguibili. Si segnala dunque la necessità di avere una visione maggiormente rafforzata rispetto alla possibile integrazione dei singoli elementi che rientrano nell'OT, mediante l'adozione di politiche dei fattori (incluse quelle che prevedono una loro redistribuzione) e di politiche della domanda che contribuiscono a modificarne la composizione tra consumi e investimenti.

Per quel che concerne l'analisi di contesto riferita alla gestione dei rifiuti, agli interventi di bonifica e al servizio idrico, questa risulta povera di indicatori e pertanto sono evincibili solo alcuni elementi apprezzabili quali la crescita della

popolazione servita da depuratori e all'interessante trend positivo registrato nel periodo 2006-2012 della raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani che è passata dall'8,7% del 2006 al 18,3% del 2012. Rispetto alle azioni previste, si segnala l'opportunità di ponderare più oculatamente gli interventi mirati all'ottimizzazione della gestione dei rifiuti urbani, per i quali sono già state allocate consistenti risorse nella passata programmazione e che ne assorbe in maniera interessante anche in quella attuale. In particolare, si segnala la necessità di cogliere i segnali provenienti dalla valutazione ex post 2000-2006 realizzata sul ciclo integrato dei rifiuti che pone in evidenza i limiti derivanti dall'affidamento a terzi della fornitura di impianti/mezzi che in alcuni casi ha impedito la reale implementazione di efficienti sistemi di raccolta, minando così i risultati attesi.

Giustificati appaiono gli interventi sulla rete idrica al fine di efficientarla e di monitorarla, così da proseguire le attività di completamento relative agli interventi già previsti dalla passata programmazione e in via di realizzazione.

Una criticità si segnala rispetto all'obiettivo specifico RA 6.2, per il quale si suggerisce una concentrazione degli interventi sul monitoraggio delle aree altamente esposte agli inquinanti provenienti da importanti siti industriali e all'individuazione di concrete azioni di intervento a tutela della salute umana, alla luce dei correnti risultati epidemiologici. Si richiama pertanto l'attenzione sulla necessità di garantire un contesto ambientale in linea con gli indicatori previsti dall'Istituto Superiore di Sanità e nel rispetto della normativa in materia.

**Obiettivo Tematico 7 – Mobilità sostenibile di persone e merci
(Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete)**

Lo scenario di partenza delineato nell'analisi di contesto risulta sostanzialmente limitato non offrendo, in tal modo, elementi adeguati ad un analisi dello stato del sistema della mobilità regionale sia per gli aspetti inerenti l'offerta che per quelli attinenti alla domanda di trasporto.

E' indiscussa la trasversalità delle politiche ed azioni sul sistema dei trasporti nel sostenere le politiche nazionali e regionali per lo sviluppo economico locale, per le aree urbane, per l'inclusione sociale e gli obiettivi di salute e per la sostenibilità ambientale, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi per la riduzione delle emissioni serra e il contenimento dei consumi di energia. Tale ruolo è acclarato sia nel passato ciclo di programmazione che in quello attuale, laddove nell'Accordo Nazionale di Partenariato (AP) si evidenzia che le

politiche a livello nazionale per il settore debbano essere declinate a partire dagli indirizzi indicati dalla Commissione Europea, riassumibili nell'obiettivo strategico di miglioramento delle condizioni di mobilità delle persone e delle cose finalizzato a garantire uno sviluppo competitivo ed a rafforzare la coesione economica e sociale.

Le debolezze strutturali del settore a livello regionale, sostanzialmente analoghe a quelli presenti alla scala nazionale, sono sintetizzabili nello squilibrio modale esistente con conseguenti impatti sull'entità delle esternalità negative ad esso associato e sulla sostenibilità economico e sociale del sistema.

In tal senso l'AP, ribadendo le finalità generali riportate nel Libro Bianco sulla Mobilità 2011¹⁴, indirizza a *"perseguire obiettivi generali di riequilibrio modale a vantaggio di vettori meno impattanti, mitigazione degli impatti ambientali, aumento della sicurezza e miglioramento della qualità della vita, attraverso obiettivi specifici quali il miglioramento dell'offerta ferroviaria e dei servizi offerti (in termini di accessibilità, efficacia ed efficienza), la continuità territoriale interna e il rafforzamento dei sistemi portuali e logistici"*.

Il sistema dei trasporti pugliese evidenzia tuttora necessità di efficientamento sia delle infrastrutture, sia dei servizi in riferimento :

- alle dinamiche evolutive della domanda ed alle prospettive dell'innovazione tecnologica,
- ai processi di internazionalizzazione avviati ed al consolidamento delle politiche di inserimento strategico del sistema Puglia negli scenari internazionali che guardano, in particolare, all'Europa dell'est, al Medio Oriente ed al Mediterraneo,
- ai livelli di accessibilità, qualità, sostenibilità ambientale e sicurezza ancora migliorabili.

Il trasporto pubblico locale evidenzia ancora ampi margini di miglioramento in riferimento all'integrazione di reti, servizi e tariffe. Quest'ultimo aspetto rappresenta un sostanziale punto di debolezza del sistema a causa dell'assenza di un sistema di tariffazione unico integrato a scala regionale, giacché tale situazione influenza sostanzialmente la qualità del servizio percepita dagli utenti.

¹⁴LIBRO BIANCO: Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile - COM(2011) 144 definitivo, Bruxelles 28.03.2011.

Nel complesso la verifica di coerenza della strategia regionale, pur in riferimento ai sintetici dati suesposti, appare sostanzialmente in linea con le indicazioni programmatiche a scala nazionale ed europea, in particolare con quanto indicato nell'AP e con le principali criticità che connotano il sistema della mobilità.

La strategia delineata nell'ambito dell'OT 7 è sostanzialmente in linea con le tematiche identificate nell'ambito dell'Asse 5 "Reti e Collegamenti per la mobilità" del PO FESR 2007-13 (fatta eccezione per quelle associate alla Logistica e alla Promozione della mobilità urbana sostenibile e accessibile incorporate in parte nell'attuale PO all'interno dell' OT 4) ed è, comunque, chiara l'aderenza delle previsioni alla strategia definita nell'Accordo Nazionale di Partenariato.

L'impianto strategico del PO Regionale valorizza, in modo particolare, tre categorie di interventi rispettivamente indirizzate a:

- a) *Potenziare l'offerta ferroviaria e migliorare il servizio in termini di qualità e tempi di percorrenza (Risultato Atteso n. 7.1.);*
- b) *Aumentare la competitività del sistema portuale e interportuale (Risultato Atteso n.7.2).*
- c) *Rafforzare le connessioni con la rete globale delle aree interne (Risultato Atteso n.7.4)*

Nello specifico il RA 7.1 persegue l'obiettivo di accrescere l'utilizzo della rete ferroviaria per la mobilità di persone e merci attraverso il completamento dell'interoperabilità delle cinque ferrovie regionali, rinnovare il materiale rotabile e l'infrastruttura per qualificare il trasporto ferroviario regionale, promuovere tariffe integrate regionali, attraverso due azioni:

- 7.1 Interventi di potenziamento dell'offerta ferroviaria e miglioramento del servizio ; l'azione è volta a completare le infrastrutture strategiche relative agli archi nazionali di adduzione ai corridoi ferroviari europei della rete centrale.
- 7.2 Interventi per potenziare i servizi di trasporto pubblico regionale e interregionale- l'azione prevede di potenziare i servizi di trasporto pubblico regionale ed interregionale su tratte dotate di domanda potenziale significativa, anche attraverso il sostegno al rinnovo del materiale rotabile, al rinnovo dell'armamento, al potenziamento e efficientamento della rete, allo sviluppo dell'interoperabilità e la promozione dell'integrazione tariffaria

Le due azioni , sostanzialmente integrate, impattando sostanzialmente sulle strutturali debolezze del sistema, risultano condivisibili nella loro formulazione generale, soprattutto per gli aspetti che attengono al completamento del quadro degli interventi delineati ed avviati nella programmazione 2007/2013, pur

tuttavia evidenziano nella loro enucleazione un'eccessiva disaggregazione tipologica di possibili interventi. In tal senso si raccomanda una puntuale selezione delle tipologie d'intervento sulla base delle necessità prioritarie scaturenti dall'analisi di quanto programmato a livello di PO e PON 2007/2013 e quanto realizzato o fruibile entro il 31/12/2015, in un ottica di concentrazione delle risorse.

Per quanto attiene al RA 7.2 esso prevede di Investire in interventi di riqualificazione dei porti al fine di migliorarne la fruibilità, di Recuperare e valorizzare il ruolo centrale che le aree portuali e retroportuali hanno storicamente assunto nelle città costiere della Puglia e Rinsaldare le relazioni tra porto e città riqualificandone le "aree di integrazione".

Il R.A 7.4 si esplicita *Identificare come indispensabile la promozione della coesione territoriale finalizzata alla moltiplicazione dei fattori di successo delle relazioni tra le comunità attive, intelligenti ed inclusive. Rafforzare il sistema dell'accessibilità alle reti sovrastrutturate regionali dedicate all'integrazione degli spazi sociali, commerciali e della condivisione dei saperi*" mediante l'azione 7.3 - Interventi per rafforzare le connessioni delle aree interne.

Le tipologie di intervento individuate risultano coerenti con la strategia regionale di garantire ottimali livelli di accessibilità interna e con i principali corridoi multimodali regionali a tutte le aree, ed in particolare a quelle interne, al fine di consentire un'omogenea e diffusa fruizione delle opportunità concentrate nelle polarità territoriali ed urbani forti. In riferimento a tali obiettivi l'impianto strategico appare solido.

E' comunque opportuno verificare la coerenza con i vincoli alla spesa dei fondi strutturali degli interventi sulla viabilità locale, volti alla messa in sicurezza degli assi viari interessati in termini di accrescimento dei livelli di affidabilità e di sicurezza per tutti gli utenti (pedoni, ciclisti e utenti motorizzati), destinando comunque ad esse, laddove possibile il loro finanziamento, una quantità di risorse congrue rispetto all'obiettivo primario di favorire il riequilibrio modale a favore del trasporto pubblico locale, favorendo in tal senso comunque itinerari da quest'ultimo utilizzato.

In riferimento alle possibile sinergie con altri Obiettivi Tematici si riscontra il fatto che nell'OT 7 non si fa alcun riferimento ne tantomeno si colgono le necessarie integrazioni con le strategie e previsioni dell'OT 4 per quanto concerne la mobilità sostenibile nelle aree urbane, attese le specifiche declinazioni dei RR.AA.. Si raccomanda di individuare strumenti e modelli organizzativi dei servizi oltre che azioni coordinate in grado di assicurare la migliore integrazione tra i vari OT interessati alle azioni sul sistema dei trasporti.

La ripartizione delle risorse finanziarie tra gli obiettivi specifici appare coerente con la tipologia di azioni e interventi descritti. Tuttavia, il livello di dettaglio con cui sono state

descritte le azioni (non sono indicati gli interventi che verranno realizzati) permette di fare solo una valutazione di massima. Numerosità e natura delle azioni previste per conseguire i RR. AA. 7.2 e 7.4 di suggerisce di integrare l'allocazione finanziaria del PO con ulteriori risorse anche di altra provenienza, laddove s'intenda comunque procedere a realizzare il complesso delle azioni individuate.

Come evidenziato nell'analisi valutativa della strategia dell'OT 7, si suggerisce di approfondire l'individuazione di strumenti utili a cogliere ed a sfruttare opportunamente le sinergie tra le azioni e gli interventi previsti per l'OT 7 e le azioni e gli interventi inclusi in altri OT.

Sulla base di quanto rilevato nel monitoraggio dell'attuazione del PO Fesr 2007/2013 in merito alla complessità ed alle lungaggini derivanti dai procedimenti autorizzativi che hanno caratterizzato l'attuazione degli interventi infrastrutturali di medio grande dimensione, un efficiente processo amministrativo potrebbe essere garantito da un organismo di coordinamento che preveda al suo interno quantomeno la presenza di tutti gli uffici regionali che rilasciano autorizzazioni/pareri, al fine di garantire una governance efficace e sostenibile dell'iter procedurale.

Obiettivo Tematico 8 – Occupazione (Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori)

I dati sul mercato del lavoro in Puglia evidenziano una situazione di grave disagio sociale conseguente soprattutto la grave crisi economica che ha investito anche il sistema economico regionale a partire dal 2008, accentuando gli storici tratti di debolezza. Tuttavia, soprattutto negli ultimissimi anni, si sono potuti registrare dei trend positivi, in controtendenza rispetto all'andamento del Mercato del Lavoro del Sud e delle regioni Convergenza in particolare, dovuti, probabilmente, alle politiche anticicliche messe in atto dalla Regione mediante l'utilizzo dei Fondi strutturali, così come evidenziato nell'analisi di contesto.

Così il tasso di occupazione, pur registrando un calo di circa l'8% rispetto al periodo pre-crisi, si è mantenuto superiore a quello del Mezzogiorno d'Italia. Nello stesso periodo il tasso di occupazione femminile è cresciuto costantemente, anche rispetto al periodo pre-crisi, pur restando largamente inferiore a quello medio italiano. Situazioni tendenzialmente più problematiche si registrano fra i disoccupati di lunga durata: pur restando inferiore il loro peso percentuale alle altre regioni del Sud e dell'obiettivo convergenza, negli ultimi quattro anni il loro numero è stato costantemente in crescita. Un rilievo particolare assume, infine, la questione della disoccupazione giovanile. Il tasso di disoccupazione fra le persone di età compresa fra i 15 e

i 24 anni è di circa il 42% e arriva a sfiorare il 50% nella componente femminile di questa fascia di età. Un dato particolarmente significativo se si considera il già rilevato incremento generalizzato dell'occupazione femminile concentrato soprattutto nella fascia delle 55-64enni quando, presumibilmente, diminuiscono i carichi di cura gravanti sulle donne.

Appare quindi giustificata la scelta operata dall'OT 8 di proporre un mix di obiettivi che, da un lato, rafforzi i segnali positivi registrati ponendosi in continuità con la programmazione in via di ultimazione e, dall'altro, tenti di aggredire con strumenti innovativi le questioni problematiche emergenti.

L'obiettivo tematico 8 (Promuovere la sostenibilità e la qualità dell'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale) si articola in cinque Priorità di investimento, a loro volta suddivise in più obiettivi specifici.

La prima priorità si ripropone di favorire l'accesso all'occupazione delle persone in cerca di occupazione e degli inattivi e si rivolge in modo particolare ai giovani, alle donne, agli immigrati e ai disoccupati di lunga durata. Tale scelta appare rispondente ai bisogni prima individuati e alle emergenze più rilevanti presenti nella società regionale.

Per quanto riguarda le tipologie di azione individuate, esse si pongono in continuità con alcune delle politiche più significative messe in atto dalla regione negli ultimi anni con effetti anticiclici sul mercato del lavoro: la promozione dei tirocini e dell'apprendistato, i diversi strumenti che favoriscono la conciliazione fra lavoro e cura, il sostegno all'auto-imprenditorialità, gli incentivi alle assunzioni stabili.

La seconda priorità identifica come beneficiari i giovani, in particolare i cosiddetti NEET. In questo caso le azioni più significative ipotizzate, oltre l'apprendistato di alta formazione, si pongono in continuità con uno dei programmi più rilevanti realizzato nello scorso ciclo di programmazione, l'iniziativa denominata "Principi attivi" i cui destinatari, in questa nuova fase, non sono più soltanto i giovani già in possesso di alti livelli di qualificazione, ma appunto coloro che non sono inseriti in percorsi di formazione o lavoro.

Il valutatore ex ante, considerato che giustamente il programmatore ha già considerato i giovani come beneficiari privilegiati delle politiche di accesso all'occupazione, raccomanda che nella fase di revisione del programma le prime due priorità possano essere unificate anche al fine di consentire una maggiore integrazione fra le iniziative.

Inoltre, in riferimento all'iniziativa Principi attivi, raccomanda che, nella fase di implementazione del programma, si tenga conto dei suggerimenti emersi nella valutazione ex post realizzata per il precedente ciclo di programmazione e, in particolare:

- un diverso peso da attribuire ai criteri di valutazione per la selezione della candidature con una maggiore attenzione al criterio del carattere professionalizzante del corso, rilevabile, ad esempio, dall'offerta di competenze professionalizzanti, dalla presenza di servizi di supporto al collocamento, dalla presenza nei contenuti formativi di moduli professionalizzanti trasversali e di coerenza con i fabbisogni espressi dal tessuto socio-economico locale;
- l'inserimento delle attività formative in reti stabili con il sistema produttivo, le parti sociali, il mondo della ricerca, i distretti produttivi;
- la costruzione di un sistema di monitoraggio continuo degli effetti occupazionali di ciascun corso;
- la compartecipazione al costo del corso da parte degli studenti (proporzionalmente al reddito) che avrebbe l'effetto di responsabilizzare i beneficiari, di indurli ad una scelta più razionale e di aumentare il controllo dell'offerta da parte degli stessi beneficiari; in tal modo, inoltre, a parità di risorse, si amplierebbe il numero di beneficiari potenziali.

La medesima raccomandazione di integrazione con la prima azione prioritaria può essere fatta in relazione alla priorità finalizzata alla riduzione dei disoccupati di lunga durata per la cui realizzazione sono individuati strumenti già ipotizzati nella prima priorità quali gli incentivi alle assunzioni, le azioni formative, la promozione dell'auto-imprenditorialità.

La quarta priorità è costituita dall'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento e si concentra sull'obiettivo specifico di ricollocare sul mercato del lavoro i soggetti coinvolti in situazioni di crisi e i percettori di ammortizzatori sociali, individuando, come strumento di realizzazione di tale obiettivo, azioni integrate di politiche attive e passive per i lavoratori coinvolti in situazioni di crisi. Il valutatore, pur riconoscendo la necessità di intervenire in una delle situazioni sociali più drammatiche della regione, ritiene che l'adattamento debba essere una priorità finalizzata allo sviluppo del sistema economico regionale e suggerisce di integrare maggiormente le azioni di questo obiettivo tematico con quelle previste negli Obiettivi Tematici 1, 2 e 3 e di individuare come categorie di beneficiari i lavoratori di tutte le imprese pugliesi, soprattutto quelle nelle quali il processo di innovazione è più veloce, e gli imprenditori.

L'ultima priorità di investimento dell'obiettivo tematico è la modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro; ad essa

corrisponde un unico obiettivo specifico finalizzato a migliorare l'efficacia e la qualità dei servizi al lavoro. Le azioni individuate mirano, principalmente, al consolidamento dei servizi pubblici per l'impiego, all'integrazione e al consolidamento della rete Eures, al potenziamento del raccordo fra gli operatori del mercato del lavoro con particolare riferimento a quelli pubblici.

Il valutatore, in riferimento a questa priorità di investimento, richiama l'attenzione su quanto emerso dalla valutazione ex post sui Centri territoriali per l'impiego e sui gravi limiti ivi evidenziati in relazione alla loro capacità di incidenza sul mercato del lavoro, al grado di innovazione della loro azione, alla capacità di adattamento rispetto alle trasformazioni del mercato del lavoro, alla qualificazione degli operatori. Ricorda, inoltre, come nei paesi europei il ruolo prevalente dei centri pubblici sia sempre più quello di gestire la condizionalità nella relazioni fra politiche del lavoro attive passive, mentre la gestione delle misure sia di competenza di servizi pubblici, privati e di terzo settore, in concorrenza fra loro.

Per quanto riguarda l'allocazione finanziaria tra i risultati attesi, si evidenzia positivamente la scelta di concentrare le risorse sui target ritenuti strategici o per i quali l'emergenza sociale sia più grave (i giovani e i disoccupati di lunga durata, in particolare) e sugli strumenti di politica attiva e di sostegno alla creazione di impresa. Una qualche preoccupazione desta il notevole investimento finanziario sull'obiettivo del rafforzamento dei CPI, per le motivazioni già illustrate in sede di analisi degli obiettivi specifici. Per questo tipo di interventi, pertanto, dovrebbe essere attivato un sistema di monitoraggio e di valutazione in itinere sollecito ed efficace che possa consentire una eventuale azione di modifica o migliore focalizzazione della policy.

Per quanto attiene la capacità amministrativa, oltre alle criticità evidenziate in sede di analisi degli obiettivi, si ricorda la necessità di porre attenzione alla piena operatività del sistema di raccolta dati sui beneficiari finali degli interventi nel mercato del lavoro, in modo da superare le criticità evidenziate nel supportare le valutazioni del periodo di programmazione trascorso.

**Obiettivo Tematico 9 – Inclusione sociale e lotta alla povertà
(Promuovere l'inclusione sociale, la lotta alla povertà e ogni
forma di discriminazione)**

La povertà è aumentata in Italia negli ultimi anni per effetto di due dinamiche distinte: da un lato il rallentamento della crescita e la recessione, che hanno portato ad un impoverimento generalizzato della popolazione; dall'altro l'aumento delle disuguaglianze, che ha portato ad una polarizzazione delle risorse

a ad un peggioramento relativamente più accentuato delle condizioni dei soggetti economicamente più svantaggiati. La recessione è stata regressiva: il reddito è diminuito per tutti, ma specialmente per i più poveri. La regione Puglia ha conosciuto una dinamica non dissimile dal resto del paese: tuttavia, ad un peggioramento generalizzato delle performance economiche si è accompagnata una dinamica distributiva meno regressiva.

Parte dell' impoverimento è dovuto alle dinamiche del mercato del lavoro ed essenzialmente alla perdita del reddito da lavoro; parte a condizioni familiari e/o personali che, pur in presenza di un reddito (basso) da lavoro, determinano una forte riduzione della capacità di consumo.

L'obiettivo tematico in questione (d'ora in poi OT9) registra la dinamica distributiva attuale ed il conseguente allargamento dei bisogni: a fronte di questa evoluzione pone in essere azioni sul fronte dei servizi sociali e sanitari che per un verso innovano e per l'altro verso mirano a completare gli interventi realizzati con i precedenti cicli di programmazione. L'intero disegno è in coerenza sia con l'evoluzione nazionale della legislazione in tema di inclusione e contrasto alla povertà, sia con le raccomandazioni europee, in particolare la Raccomandazione sull'Inclusione Attiva.

L'intero OT9 si fonda su una nozione multidimensionale di disagio, nel duplice senso di: a) riconoscere che l'esclusione sociale si manifesta in diverse forme, monetarie e non monetarie, e ha diverse cause; b) riconoscere che l'inclusione può avvenire solo mettendo in campo diversi strumenti integrati tra loro, sotto forma monetaria e di servizi, di natura passiva e attiva, nell'ambito sociale in senso stretto e sanitario.

Inoltre, nei diversi ambiti, dei servizi sociali e sanitari, l'attenzione è posta sia sul lato dell'offerta dei servizi, al fine di renderli qualitativamente elevati ed equamente distribuiti, sia sul lato della domanda, al fine di facilitare la traduzione dei bisogni in domanda espressa e di rendere l'offerta coerente con la domanda.

Attenzione particolare, e trasversale, è riservata al tema della integrazione tra servizi sociali, in particolare dedicati a soggetti in situazione personale di fragilità (minori, non autosufficienti, anziani), e servizi sanitari non ospedalieri: sia nella costruzione di una rete di servizi territorialmente diffusa, sia nella garanzia di standard di qualità, anche attraverso la regolamentazione del mercato di riferimento. Attenzione è anche dedicata al tema degli impatti degli interventi in materia socio sanitaria sul mercato del lavoro: sia in termini di conciliazione e incentivo all'occupazione femminile, sia in termini di emersione di lavori e professioni non regolari e non regolarizzati.

Il sostegno selettivo e non categoriale ai soggetti in situazioni di povertà reddituale (la presenza in altre parole di misure ispirate al c.d. universalismo selettivo) risulta sostanzialmente legato all'attivazione di una misura nazionale, il Sostegno di Inclusione Attiva. Rispetto a tale misura è previsto l'impegno sia diretto sia di accompagnamento ai Comuni sulla sfera degli interventi di inserimento.

Nel dettaglio, l'OT9 si articola in 10 priorità di investimento (FSE+FESR), a loro volta suddivise in più obiettivi specifici.

PI 1: L'inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità.

La priorità si articola in due obiettivi specifici:

- Riduzione della povertà e dell'esclusione sociale attraverso l'integrazione nel mercato del lavoro di persone e famiglie vulnerabili;

- Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro, attraverso percorsi integrati e multidimensionali di inclusione attiva delle persone maggiormente vulnerabili (persone con disabilità, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge 68/1999, persone svantaggiate, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge n. 381/1991, vittime di violenza o grave sfruttamento e a rischio di discriminazione, altri soggetti presi in carico dai servizi sociali).

Gli interventi relativi a questa priorità e in particolare al primo obiettivo, ben definiti all'interno dell'OT, sono rivolti sostanzialmente a persone e famiglie già prese in carico dai servizi sociali dei Comuni e mirano a disegnare dei veri e propri patti di inserimento.

Il disegno, coerente con l'assetto delle competenze istituzionali in vigore, rende opportuno monitorare con attenzione l'applicazione delle misure nei diversi ambiti territoriali al fine di ridurre al minimo casi di iniquità orizzontali nella fruizione dei servizi.

PI 2 Integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali ROM: la priorità mira a ridurre la marginalità estrema delle persone senza fissa dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e camminanti attraverso la promozione di interventi di inclusione rivolti in particolare ai minori e alle donne in quanto soggetti maggiormente vulnerabili nelle rispettive comunità, rispetto all'accesso ai servizi per l'istruzione e a quelli di prevenzione sanitaria.

PI3 Lotta contro tutte le forme di discriminazione e la promozione delle pari opportunità. Obiettivo specifico è quello di favorire l'incremento dell'occupabilità e la partecipazione al mercato del lavoro di persone maggiormente vulnerabili, mediante percorsi integrati e multidimensionali di inclusione attiva, che le

sostengano con progetti assistenziali personalizzati e percorsi protetti e che le supportino nella possibilità di svolgere un'attività lavorativa.

PI 4 Miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale. La priorità 4 si articola in due obiettivi specifici:

- Aumento, consolidamento e qualificazione dei servizi di cura e socio-educativi rivolti ai bambini e alle persone adulte e anziane con limitata autonomia e che richiedano elevati carichi di cura, fabbisogno di conciliazione, qualità dei contesti di vita e piena accessibilità dei servizi.

- Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo per sostenere la strategia di contrasto delle povertà anche guardando al contesto dignitoso di vita per persone che non hanno casa, ovvero per le quali i costi dell'abitare sono insostenibili in specifiche fasi della vita, ovvero per le quali le condizioni dell'abitare sono incompatibili con la vita dignitosa.

In questa PI si definisce un nodo centrale dell'intero disegno di welfare che l'amministrazione regionale ha inteso realizzare negli scorsi cicli di programmazione e intende completare con il ciclo in essere.

Nelle diverse azioni, definite in dettaglio, l'attenzione è rivolta al tema dell'accessibilità dei servizi per le persone, in ottica di conciliazione ma anche di inclusione sociale; accessibilità a sua volta strettamente connessa con i risultati attesi in termini di sostenibilità gestionale di tutte le unità di offerta, pubbliche e private, ed in particolare per tutte quelle che, successivamente alla realizzazione degli investimenti strutturali, affrontano in questa fase lo start-up e il posizionamento nel mercato dei servizi, ma anche in termini di incremento occupazionale nell'area dei servizi alla persona.

Attenzione specifica occorrerà prestare in alcuni di questi interventi ai criteri di selettività per l'accesso ai servizi (anche alla luce di valutazioni effettuate in questo come in altri contesti territoriali) ed al rispetto delle preferenze delle famiglie rispetto all'insieme complessivo dell'offerta di servizi dedicati. Attenzione occorrerà porre altresì alle esigenze informative e di garanzia di qualità dei singoli servizi.

PI 5 Promozione dell'imprenditorialità sociale e dell'integrazione professionale nelle imprese sociali e dell'economia sociale e solidale, al fine di facilitare l'accesso all'occupazione. La PI 5 mira a favorire l'incremento dell'occupabilità e la partecipazione al mercato del lavoro, anche promuovendo l'innovazione per la crescita dell'impresa sociale e la sperimentazione di nuovi

modelli di intervento, di nuove figure professionali, di nuove forme giuridiche per la gestione dei servizi e di innovative forme di collaborazione tra pubblico, privato e privato sociale.

PI6 Strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo. Obiettivo è quello di aumentare la legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità, favorendo percorsi di rigenerazione urbana e sociale a partire dal riuso di beni e aziende confiscate alle mafie, sostenuti da iniziative innovative di partecipazione pubblico-privato-privato sociale e di sensibilizzazione dei minori e dei giovani attraverso le principali agenzie educative (famiglie, scuole, contesti associativi) alla cultura della legalità.¹⁵

PI7 Investimento in infrastrutture sanitarie e sociali per lo sviluppo, la riduzione delle disparità nelle condizioni sanitarie e la maggiore accessibilità ai servizi. La PI7 si articola in 3 obiettivi:

- Aumentare, consolidare, qualificare i servizi e le infrastrutture socioeducativi rivolti ai bambini e sociosanitari rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia, per favorire la copertura e la piena accessibilità su tutto il territorio regionale, e per sostenere i piani di investimento degli Enti pubblici e delle imprese private e privato sociali.
- Riorganizzare e potenziare la rete dei servizi sanitari territoriali, per favorire la copertura e la piena accessibilità su tutto il territorio regionale delle prestazioni sanitarie, mediante la riconversione dei presidi ospedalieri dismessi, la realizzazione di nuove piastre poliambulatoriali e il completamento della rete delle strutture sanitarie extraospedaliere per gli obiettivi di riabilitazione e long term care per pazienti cronici e persone non autosufficienti.
- Ridurre la marginalità estrema delle persone senza fissa dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e camminanti con interventi infrastrutturali per la sperimentazione di modelli abitativi di tipo comunitario integrati con servizi di prevenzione sanitaria e del rischio di esclusione e marginalità sociale.

La PI7 si coniuga con alcune delle precedenti priorità, in particolare PI1 e PI4, sostenendole sia sul piano dell'offerta pubblica regionale sia, in ottica di sussidiarietà orizzontale e verticale, sul piano dell'offerta organizzata da altri enti pubblici e da imprese private e del terzo settore.

¹⁵ La priorità finanziata PI6 è finanziata dal FSE. La proposta di PO prevede, più avanti, il finanziamento della stessa priorità attraverso il FESR, evidenziano il differente finanziamento attraverso l'inserimento nella lista di una priorità PI 9 dallo stesso contenuto.

La PI7 comprende azioni sia sul versante dei servizi sociali in senso stretto, in particolare rivolti ai bambini e ai non autosufficienti, sia sul versante dei servizi sanitari, potenziando l'offerta di servizi non ospedalieri territorialmente diffusi.

Specificata attenzione andrà riposta al tema della equa ed ampia distribuzione territoriale dei servizi non ospedalieri, in particolare con riferimento alle realtà rurali. Lo sviluppo della sanità territoriale e leggera andrà poi monitorata sul piano della integrazione con i servizi sociali per persone non autosufficienti.

PI8 **Aumentare** la legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità, favorendo percorsi di rigenerazione urbana e sociale a partire dal riuso di beni e aziende confiscate alle mafie, per la promozione sociale ed economica delle comunità locali.

PI9 Sostegno per la rigenerazione fisica, economia e sociale delle comunità sfavorite nelle aree urbane e rurali: Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo per sostenere la strategia di contrasto delle povertà anche guardando al contesto dignitoso di vita per persone che non hanno casa, ovvero per le quali i costi dell'abitare sono insostenibili in specifiche fasi della vita, ovvero per le quali le condizioni dell'abitare sono incompatibili con la vita dignitosa.

La ripartizione delle risorse finanziarie tra gli obiettivi specifici appare coerente con la tipologia di azioni e interventi descritti. Tuttavia, il livello di dettaglio con cui sono associate le risorse alle azioni consente di fare solo una valutazione di massima.

Con riferimento alla capacità amministrativa va positivamente evidenziata l'azione di implementazione del sistema informativo dei servizi e delle prestazioni sociali finalizzata a facilitare la conoscenza, il monitoraggio e la valutazione dei processi sociali e delle politiche effettuate da parte dell'amministrazione regionale ed a facilitare l'accesso alle informazioni da parte dei cittadini. Il potenziamento del sistema informativo sociale regionale prevede in particolare un investimento specifico in termini di:

- implementazione di nuovi flussi informativi per la domanda e l'offerta dei servizi sociali,
- georeferenziazione di dati disponibili per una più facile accessibilità da parte dei cittadini e un più efficace governo dei servizi amministrati da parte degli enti locali

committenti,

- sviluppo di azioni specifiche di ricerca e monitoraggio e valutazione delle politiche in termini di efficacia ed efficienza.

Obiettivo Tematico 10 – Istruzione e Formazione (Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente)

I dati di contesto relativi all'istruzione e alla formazione evidenziano una realtà in cui, accanto all'evoluzione positiva delle tradizionali situazioni di debolezza, permangono alcune criticità.

I dati positivi riguardano soprattutto l'ambito dell'istruzione, in particolare quella secondaria superiore:

- il tasso di abbandono scolastico si è ridotto ed è sostanzialmente allineato con quello nazionale;
- è diminuito il numero dei NEET;
- il tasso di scolarizzazione superiore è allineato con quello nazionale;
- la rilevazione OCSE-PISA 2012 ha rilevato la crescita delle competenze in lettura e matematica degli studenti pugliesi.

A fare da contrappeso a questo trend positivo, reso ancora più significativo dall'essersi evidenziato negli anni della crisi economica, sono altri dati riguardanti in modo particolare l'istruzione universitaria e la formazione professionale.

Se il numero di laureati pugliesi è cresciuto negli ultimi anni, il loro valore percentuale è ben lontano dalla media nazionale e dall'obiettivo di Europa 2020. Questo dato è ancora più preoccupante se si considera la persistente debolezza del sistema universitario regionale in termini di capacità di attrazione di iscritti, di consistenza degli investimenti anche pubblici, di *placement* adeguato dei propri laureati e di qualità della ricerca.

Persiste, inoltre, la debolezza del sistema regionale della formazione professionale e dell'apprendimento permanente che si manifesta anche nella troppo bassa percentuale di allievi delle iniziative di apprendimento permanente e di formazione professionale.

A fronte di questo scenario complesso, l'obiettivo tematico 10 del POR Puglia adotta una strategia, per molti versi tradizionale e consolidata, che individua delle priorità di investimento per ciascuna delle quattro "gambe" del sistema di istruzione e formazione: scuola, università, formazione permanente, istruzione

e formazione professionale. Tale strategia si pone in sostanziale continuità con la programmazione 2007-13, valorizzando gli interventi che si sono rivelati più efficaci e riproponendosi di metterli a sistema. È necessario, tuttavia, porre attenzione al rischio che dalla pur necessaria specificità dei quattro sottosistemi individuati non derivi un loro reciproco isolamento. Sarebbe invece importante porre in rilievo come un innalzamento della qualità complessiva del sistema derivi anche dalla fertilizzazione reciproca fra le diverse istituzioni e dalla organizzazione stabile di percorsi comuni.

L'obiettivo tematico si articola in quattro priorità di investimento che, come detto, fanno riferimento ai quattro ambiti del sistema regionale di istruzione e formazione.

La prima priorità ha come ambito di intervento il sistema scolastico regionale e si articola in due obiettivi specifici. Il primo obiettivo è costituito dalla riduzione del fallimento formativo e della dispersione scolastica e formativa mediante la costruzione di un sistema formativo di qualità e inclusivo. I principali strumenti individuati sono percorsi formativi di istruzione e formazione professionale che favoriscano il contatto dei percorsi di studio con il mercato del lavoro e le azioni a sostegno delle persone portatrici di fragilità particolari, ad esempio le disabilità fisiche e psichiche.

Il secondo obiettivo si ripropone di proseguire nell'azione di supporto al miglioramento delle competenze chiave degli allievi puntando sul rafforzamento delle discipline di base e di quelle aree disciplinari, sembra di capire, che siano più coerenti con le prospettive di sviluppo regionale. Le azioni individuate sono il potenziamento e l'integrazione delle aree disciplinari di base e l'internazionalizzazione e la mobilità dei sistemi educativi.

Il valutatore apprezza la volontà di proseguire nell'azione di consolidamento dei risultati conseguiti in termini di riduzione della dispersione e di miglioramento delle competenze degli studenti, ma, d'altra parte, invita a considerare più attentamente le conseguenze positive che derivano dalla realizzazione di tali obiettivi. Se il sistema scolastico pugliese sembra aver superato le sue criticità maggiori, allora esso si può riproporre obiettivi più ambiziosi e innovativi. A titolo esemplificativo essi potrebbero essere: la valorizzazione piena delle potenzialità espresse dagli studenti, la riduzione delle differenze di conoscenze e competenze fra gli studenti, l'apertura delle scuole a nuovi ambiti di apprendimento anche attraverso l'interazione con percorsi non formali, il prolungamento del tempo scuola, la promozione dei rapporti con il sistema produttivo non solo nei percorsi di Istruzione e formazione professionale, il rafforzamento delle capacità di autovalutazione delle scuole.

Il nuovo obiettivo da porsi, in sintesi, dovrebbe essere quello di una scuola che, anche grazie agli investimenti nelle infrastrutture fisiche e nella dotazione tecnologica, superi le emergenze e divenga un luogo in cui gli studenti e le loro famiglie sperimentino la qualità in termini infrastrutturali, di apprendimento, di innovazione e di apertura a nuovi contesti ed esperienze.

La seconda priorità di investimento è costituita dal miglioramento della qualità dell'istruzione superiore e ha come obiettivo specifico l'innalzamento dei livelli di competenze, partecipazione e successo formativo nell'istruzione universitaria. La strategia per realizzare tale obiettivo sembra essere costituita dal rafforzamento dei collegamenti fra ricerca, alta formazione e innovazione delle imprese e dallo sviluppo della cooperazione e degli scambi a livello europeo. Le principali tipologie di azione individuate per realizzare tale strategia sono: il rafforzamento dell'orientamento all'iscrizione universitaria, le borse di studio per gli studenti meritevoli, la promozione del raccordo fra istruzione terziaria e sistema produttivo, il sostegno ai corsi di studio inerenti le aree disciplinari cruciali per lo sviluppo dell'innovazione in campo scientifico e produttivo.

Anche in questo caso, la strategia elaborata e i suoi strumenti sono consolidati e validati dalle politiche universitarie realizzate in Italia e in Europa. Il valutatore, pur apprezzandone la coerenza, ritiene che, prima di procedere alla loro attuazione, andrebbe verificata la rilevanza rispetto ai problemi evidenziati dal sistema universitario pugliese. Dovrebbero essere, cioè, indagate più a fondo le cause dell'accentuarsi della sua scarsa attrattività verificandone sia i dati per così dire strutturali (ad esempio, riduzione degli investimenti pubblici e tradizionale carenza di quelli privati, riduzione dell'offerta formativa, carenza delle infrastrutture di supporto come biblioteche e mense, precarizzazione della ricerca), sia quelli che riguardano la qualità dell'offerta formativa (ad esempio, qualità dei corsi di studio nelle sue varie accezioni, numero e qualità dei dottorati, offerta di qualificazione formativa post-laurea orientata ai bisogni del sistema produttivo, presenza di percorsi di eccellenza, tutoraggio, *placement*, formazione linguistica). Una politica di intervento che si focalizzi soprattutto sulla domanda di istruzione superiore corre il rischio, infatti, di non affrontare alcune delle cause, riguardanti la solidità e la qualità dell'offerta del sistema universitario pugliese, che contribuiscono a produrre la sua complessiva debolezza. Si dovrebbero inoltre strutturare ulteriormente le interazioni fra questo obiettivo specifico e le azioni previste negli OT 1, 2 e 3 perché solo un cambiamento nello spettro di opportunità lavorative dei soggetti dotati di alta qualificazione può indurre dei cambiamenti strutturali nella propensione all'investimento in alta formazione da parte delle famiglie.

La terza priorità d'investimento è il rafforzamento dell'accesso alla formazione permanente per tutte le fasce d'età e si articola in due obiettivi specifici: innalzamento del livello di istruzione della popolazione adulta e innalzamento delle competenze della forza lavoro mediante percorsi formativi connessi alle domande delle imprese e il rilascio di qualificazioni professionali.

Con il primo obiettivo si vogliono sviluppare e potenziare i servizi di istruzione permanente, seppure con una dotazione finanziaria non particolarmente elevata, puntando soprattutto sulla ridefinizione organizzativa e didattica dei Centri d'istruzione per gli adulti e sull'organizzazione di corsi per adulti svantaggiati, finalizzati al recupero dell'istruzione di base e al conseguimento della qualifica o del diploma professionale.

Con il secondo obiettivo si intende portare a compimento la costruzione di un sistema di formazione continua, la piena operatività del Catalogo dell'offerta formativa e del Repertorio delle figure professionali. Le azioni esemplari individuate sono: gli interventi formativi per l'inserimento e il reinserimento lavorativo, la formazione specialistica e l'imprenditorialità; l'aggiornamento delle competenze della forza lavoro nelle sue varie articolazioni e tipologie; gli interventi formativi per elevare le competenze nel campo dell'energia, dell'ambiente, della cultura e del turismo.

Questi obiettivi appaiono particolarmente rilevanti in quanto si ripropongono di intervenire su uno dei fattori di tradizionale debolezza del sistema produttivo e sociale regionale che non ha peraltro manifestato negli anni significative tendenze di trasformazione positiva. Non è presente, tuttavia, una valutazione delle cause strutturali che hanno prodotto la persistenza di tale situazione di criticità, nonostante i notevoli investimenti realizzati anche nei precedenti cicli di programmazione dei Fondi strutturali. Sarebbe inoltre importante programmare la realizzazione di un sistema integrato di formazione permanente che accentui le interazioni con le altri fonti di finanziamento disponibili (si pensi, ad esempio, ai fondi interprofessionali) e individui le responsabilità specifiche e i rapporti sistemici dei diversi soggetti responsabili della formazione permanente, soprattutto le imprese e gli enti bilaterali.

La quarta priorità d'investimento dell'obiettivo tematico 10 è il rafforzamento e il miglioramento qualitativo dei sistemi di istruzione e formazione professionale che si vuole realizzare mediante l'obiettivo specifico che mira a qualificare l'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale. I più importanti strumenti per realizzare tale obiettivo sono: la messa a sistema di alcune importanti sperimentazioni avviate negli ultimi anni (mappa dei fabbisogni di nuove competenze, sistema informativo

regionale per l'accreditamento degli organismi formativi, sistema regionale di certificazione delle competenze); il rafforzamento della formazione tecnica e professionale e, in particolare, degli IFTS; i percorsi di transizione scuola lavoro, la costituzione dell'Osservatorio del mercato del lavoro. Le azioni esemplari individuate sono per questo obiettivo particolarmente articolate: costituzione degli IFTS e dei Poli tecnico-professionali, i quali sono pensati come modelli di intervento integrato fra istruzione, formazione, lavoro, ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico; interventi di offerta formativa rivolta allo sviluppo delle competenze e abilità trasversali, promozione dei tirocini formativi anche transnazionali, certificazione delle competenze formali e informali.

Anche questa priorità appare particolarmente rilevante, in quanto interviene su un altro fattore storico di debolezza del sistema regionale. La strategia di intervento appare particolarmente interessante soprattutto laddove si ripropone di costruire finalmente un sistema regionale integrato. Sarebbe tuttavia importante sviluppare ulteriormente alcune considerazioni presenti nella descrizione dell'obiettivo specifico e delle sue azioni:

- viene accennata l'esigenza di superare gli ostacoli e le inefficienze che hanno caratterizzato l'offerta dei percorsi formativi nel periodo 2007-13. Tale analisi andrebbe ulteriormente specificata perché il persistere di tali ostacoli potrebbe continuare a incidere negativamente anche sul nuovo ciclo di programmazione;
- appare necessario perseguire in modo coerente l'obiettivo di uscire dalla logica delle sperimentazioni ripetute e degli interventi di qualità ma isolati. Si dovrebbe perseguire con tenacia l'obiettivo di istituzionalizzare un modello regionale di istruzione e formazione professionale che integri sul territorio le specificità e le competenze dei diversi soggetti dell'offerta, consenta agli utenti di alternare esperienze di istruzione e lavoro, sistematizzi e renda trasparente l'offerta formativa. In questo senso, fra l'altro, andrebbero comprese le possibili conseguenze sulla formazione professionale dei cambiamenti istituzionali in atto nel nostro Paese, con la trasformazione e/o l'abolizione delle Province e l'istituzione della Città metropolitana di Bari.

Per quanto concerne l'allocazione finanziaria delle risorse del POR, appare particolarmente importante l'investimento previsto sull'obiettivo specifico del miglioramento delle competenze chiave degli allievi del sistema di istruzione. Sono anche rilevanti le risorse investite sull'istruzione universitaria e sulla qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecniche e professionali. Tale scelta appare coerente con l'impianto complessivo del POR Puglia che sceglie di investire sui giovani e sull'innovazione, considerandoli fattori cruciali per lo sviluppo

regionale e per la realizzazione degli obiettivi di Europa 2020. Allo stesso tempo questa concentrazione di investimenti può portare da un lato a consolidare i risultati positivi dello scorso ciclo di programmazione per quanto attiene la crescita delle competenze degli studenti delle scuole pugliesi, dall'altro ad affrontare alcuni nodi irrisolti che ostacolano il pieno sviluppo del sistema sociale e produttivo regionale. L'investimento sull'istruzione e la formazione permanente, seppure apparentemente meno rilevante, può essere un utile fattore di catalizzazione delle risorse se interagisce in modo sinergico con la notevole mole di risorse derivanti dalla contrattazione allocate su questo obiettivo.

Per quanto riguarda la capacità amministrativa necessaria a realizzare gli obiettivi, il valutatore ribadisce le necessità che si ponga particolare attenzione all'analisi degli ostacoli e delle inefficienze che hanno caratterizzato l'offerta dei percorsi formativi nel periodo 2007-13, si persegua con decisione la costruzione di un sistema pugliese integrato di formazione, si consolidi la costruzione del sistema universitario regionale.

È da registrare, inoltre, l'impegno a implementare e porre a regime l'insieme dei sistemi informativi riguardanti i fabbisogni formativi, l'offerta e la domanda di formazione. Questo consentirà, fra l'altro, di superare le criticità, evidenziatisi nel periodo di programmazione precedente, nel reperimento dei dati necessari per le valutazioni in itinere ed ex post.

Obiettivo Tematico 11 – Capacità istituzionale e amministrativa delle autorità pubbliche

Mentre gli obiettivi dell'OT 11 corrispondono a quelli dell'Accordo di Partenariato, la descrizione dei risultati attesi (in particolare dei RA 11.1, 11.3 e 11.5 che riporta dati riferiti al territorio nazionale) e delle azioni delinea l'intenso impegno, anche nella produzione legislativa, che ha caratterizzato l'azione della Regione, ma non fornisce indicazioni concretamente apprezzabili in campo valutativo riguardo alle azioni da mettere in atto e non fornisce sufficienti indicazioni sull'attuazione della normativa o sulle evidenze disponibili relative, p.es., all'utilizzo che è stato fatto dei dati creati e messi a disposizione o delle analisi della regolamentazione effettuate. Questo è tanto più rilevante in quanto alcuni aspetti sotto il controllo dell'Amministrazione regionale hanno manifestato criticità durante il periodo di programmazione 2007-2013. In particolare, l'esperienza delle valutazioni, sia quelle condotte dal Nucleo, sia quelle di iniziativa comunitaria, sia riguardanti il FESR, sia riguardanti il FSE, hanno mostrato come sia necessario continuare a fornire un supporto al miglioramento nelle modalità di raccolta e archiviazione dei dati relativi ai beneficiari degli interventi, sia per quanto riguarda le imprese,

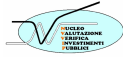
sia per quanto riguarda gli individui. Le valutazioni hanno mostrato un netto miglioramento, sotto questo aspetto, tra il periodo di programmazione 2000-2006 (riguardo al quale i dati sono di difficilissimo reperimento) e quello 2007-2013, che segna una situazione ben più favorevole, ma suscettibile di ulteriori miglioramenti.

Vanno esplicitati, inoltre, elementi essenziali, quali il tipo di soggetti su cui si intende influire, gli strumenti che verranno messi in campo e le modalità di collaborazione con i soggetti esterni all'amministrazione. Questo è particolarmente rilevante per quanto riguarda il RA 11.4, che incide su una situazione di riorganizzazione degli uffici giudiziari in Puglia il cui impatto è presumibilmente notevole sugli utenti, in particolare le imprese.

La ricostruzione della rilevanza degli obiettivi rispetto all'analisi di contesto risulta di difficile ricostruzione dato che, se si eccettuano alcuni indicatori relativi alle attività del sistema giudiziario, bisogna rintracciare indizi relativi alla performance delle strutture amministrative rilevanti in vari punti dell'analisi.

Si ritiene necessario esplicitare le modalità di interazione tra le azioni che saranno cofinanziate dal FESR e quelle che saranno cofinanziate dal FSE.

REGIONE PUGLIA



AREA POLITICHE PER LO SVILUPPO



**REGIONE
PUGLIA**

ECONOMICO, IL LAVORO E L'INNOVAZIONE

SERVIZIO ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA

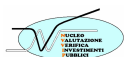
Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP)

Obiettivo Tematico 12 - Asse Integrato Unico "Sviluppo Urbano Sostenibile"

In attuazione dell'articolo 96, paragrafo 2, primo comma, lettera b) del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, la Regione Puglia ha individuato un Asse Integrato Unico dedicato allo Sviluppo Urbano Sostenibile, inteso tanto in senso ecologico quanto sociologico, riconducendo ad una strategia unitaria differenti priorità di investimento, complementari e sinergiche, afferenti a diversi obiettivi tematici. In linea con i suggerimenti del Regolamento comunitario (v., tra l'altro, il par. 18 deiconsiderata iniziale del Regolamento n. 1303/2013 e l'art. 8 del Regolamento medesimo) ha così inteso enfatizzare il contributo di ciascun intervento puntando, in modo particolare, sulla concatenazione di fenomeni esistente tra globalizzazione, ambiente ed energia, invecchiamento della popolazione e cambiamenti demografici, domanda di trasformazione tecnologica e innovazione, disuguaglianza sociale. Si tratta di sfide sociali che richiedono di essere affrontate con un approccio multisettoriale e multidimensionale, capace di combinare utilmente i fondi SIE in funzione di specifiche esigenze diffuse sul tessuto urbano del territorio pugliese e, più in particolare, di un approccio coerente dal punto di vista tematico.

Le strategie di intervento, inoltre, possono muovere dalle lezioni dell'esperienza, valorizzando gli esperimenti di rigenerazione urbana realizzati nei cicli di programmazione 2000-2006 e 2007-2013 con il convinto sostegno dell'amministrazione regionale ad un approccio alla rigenerazione urbana. Oltre ai Programmi integrati di riqualificazione delle periferie (Pirp), rilevanti risorse sono state allocate sull'Asse «Città» del programma Operativo FESR 2007-2013 e, in particolare sulle linee di intervento 7.1 (dedicata alla rigenerazione di città medio-grandi) e 7.2 (riservata ai piccoli centri), per un investimento complessivo di 322 milioni di euro. Com'è riferito nello "Speciale Urbanpromo" allegato al Giornale dell'Architettura n. 116, inverno 2013, ad "a essere coinvolti nell'attuazione dei Pirp sono 122 comuni, nella

REGIONE PUGLIA



AREA POLITICHE PER LO SVILUPPO



**REGIONE
PUGLIA**

ECONOMICO, IL LAVORO E L'INNOVAZIONE

SERVIZIO ATTUZIONE DEL PROGRAMMA

Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP)

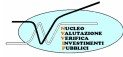
*rigenerazione urbana 44 comuni medio-grandi e 45 raggruppamenti di piccoli centri per un complesso di 428 progetti ammessi a finanziamento, 211 cantieri conclusi e 204 in corso*¹⁶. Sempre la stessa fonte segnala gli elementi di forza e le criticità di queste azioni. Le prime appaiono per lo più riconducibili al raccordo tra l'intervento di carattere strutturale e la disciplina giuridica del comparto (legge regionale n. 21/2008, recante "Norme per la rigenerazione urbana", volta alla semplificazione delle procedure attuative, all'accrescimento della qualità delle opere di architettura e trasformazione urbana, alla promozione degli interventi di demolizione e ricostruzione funzionali alla riduzione del fabbisogno di risorse energetiche e idriche, al ricorso più intensivo a concorsi di idee o di progettazione). In ordine, invece, alle criticità, emerge su tutto l'estensione e il carattere eterogeneo delle aree-bersaglio (periferie, centri storici, edifici e spazi aperti degradati, aree ed edifici dismessi), nonché i tempi particolarmente lunghi necessari al verificarsi degli effetti di tali investimenti; ciò sia in considerazione del loro carattere complesso, sia per fenomeni assai diffusi di resistenza al cambiamento, sia, infine, per la tendenziale settorialità dell'intervento pubblico.

Trae da ciò giustificazione la scelta di adottare un approccio ancor più integrato attraverso il collegamento di tre linee di intervento relative a:

- Riqualificazione ecologica degli insediamenti, con particolare riguardo ad aree periferiche e quartieri di edilizia residenziale pubblica di città medie, per migliorarne le condizioni di abitabilità, comfort e qualità della vita (Priorità di investimento: 4c, 4e, 6e, 9b);
- Riconversione ecologica delle aree produttive, attraverso interventi che ne riducano la pressione sull'ambiente e sulla salute, ne valorizzino le relazioni con il territorio agrario e ne promuovano l'integrazione con le attività commerciali,

¹⁶ Fonte: BARBANENTE A., Professore di Tecnica Urbanistica e Pianificazione Territoriale, Politecnico di Bari; Assessore alla Qualità del territorio della Regione Puglia.

REGIONE PUGLIA



AREA POLITICHE PER LO SVILUPPO



**REGIONE
PUGLIA**

ECONOMICO, IL LAVORO E L'INNOVAZIONE

SERVIZIO ATTUZIONE DEL PROGRAMMA

Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP)

di servizio e culturali (Priorità di investimento: 4.c, 4.e, 6.e);

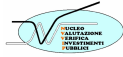
- Infrastrutturazione verde degli insediamenti, attraverso la realizzazione di una armatura di connessione, a scala urbana o di quartiere, fondata sullo sviluppo della mobilità lenta multimodale e di sistemi di spazi aperti per la tutela e valorizzazione delle risorse idrogeomorfologiche ed ecosistemiche e il miglioramento sia della qualità della vita sia delle condizioni di sicurezza degli abitanti (Priorità di investimento: 4c, 4e, 5a, 6e, 7e, 9d).

Conformemente a quanto stabilito nell'Accordo nazionale di partenariato, si apprezza, in ciò, lo sforzo di definizione di obiettivi di intervento, utile a "rafforzare la concentrazione finanziaria e orientare le esperienze maturate in tema di progettazione locale su obiettivi realistici e suscettibili di reale impatto locale" (così a pag. 302 dell'AdP). La tipologia e quantità delle priorità di intervento coinvolte, inoltre, consente di ritenere verificata l'ulteriore condizione stabilita dall'accordo nazionale nel richiedere ai programmi operativi di consentire "tutta la flessibilità necessaria ai Gruppi d'Azione Locale (v. oltre)", "per la definizione delle azioni coerenti con gli ambiti tematici selezionati". Peraltro, ed è questo un ulteriore elemento di convergenza tra il PO regionale e le priorità concertate a livello comunitario, la strategia evincibile dall'esame delle priorità d'intervento selezionate manifesta un carattere sufficientemente innovativo, suscettibile di generare occupazione in ambito locale e di valorizzare le risorse del territorio.

Vengono intercettati, in modo diretto o indiretto, numerosi tra gli ambiti d'intervento identificati nell'Accordo di partenariato, tra cui:

- Sviluppo della filiera dell' energia rinnovabile (produzione e risparmio energia);
- Valorizzazione e gestione delle risorse ambientali e naturali;
- Accesso ai servizi pubblici essenziali;

REGIONE PUGLIA



AREA POLITICHE PER LO SVILUPPO



**REGIONE
PUGLIA**

ECONOMICO, IL LAVORO E L'INNOVAZIONE

SERVIZIO ATTUZIONE DEL PROGRAMMA

Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP)

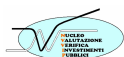
- Riqualificazione urbana con la creazione di servizi e spazi inclusivi per la comunità;
- Reti e comunità intelligenti.

Andrebbe, di contro, approfondito l'approccio operativo all'Asse Unico Integrato, che valorizza notevolmente, nel PO regionale, *"il dialogo e la collaborazione attiva tra istituzioni e cittadini, oltre che fra i diversi livelli amministrativi"*, ma che andrebbe altresì relazionata con le puntuali indicazioni offerte dalla disciplina di riferimento dello Sviluppo Urbano Sostenibile nel prossimo periodo di programmazione. Infatti, in questo particolare settore d'intervento, il coordinamento tra Fondi (non ancora definito, nei suoi meccanismi, nel PO regionale – v. Sez. 8) dovrebbe collocarsi nel solco delle indicazioni contenute nell'Accordo nazionale di partenariato che stabilisce in modo dettagliato gli strumenti di raccordo delle scelte e delle risorse investite nelle azioni integrate di sviluppo urbano sostenibile. Il capitolo 3.1. di tale Accordo, infatti, in attuazione di quanto disposto dall'art. 29 del Reg. 1303/2013, reca esattamente le *"Disposizioni volte a garantire un approccio integrato all'uso dei fondi SIE per lo sviluppo territoriale di singole aree sub regionali, in particolare le modalità di applicazione degli art. 32, 33 e 36, corredate dei principi per l'individuazione delle aree urbane in cui devono essere realizzate le azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile"*.

In estrema sintesi, vengono individuate le seguenti soluzioni:

- a) Costituzione di *Gruppi di Azione Locale (GAL)*, cui compete l'elaborazione di Piani di Azione Locale e, dunque, un ruolo operativo (gestionale e amministrativo) in riferimento alle azioni che richiede la necessità di prevedere strutture tecniche (per ciascun GAL) in grado di assumersi tali compiti;
- b) Ricorso diffuso al *Community-led local development (CLLD)*, strumento normato dai Regolamenti comunitari per perseguire finalità di sviluppo locale integrato su scala sub-regionale con il contributo prioritario delle forze locali. Ad esso compete la progettazione e gestione degli interventi per lo

REGIONE PUGLIA



AREA POLITICHE PER LO SVILUPPO



**REGIONE
PUGLIA**

ECONOMICO, IL LAVORO E L'INNOVAZIONE

SERVIZIO ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA

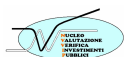
Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP)

- sviluppo da parte degli attori locali che si associano in una partnership di natura mista (pubblico-privata) e affidano un ruolo operativo (gestionale e amministrativo) al Gruppo di Azione Locale (il CLLD costituisce la proiezione dell'esperienza LEADER nell'ambito delle politiche di sviluppo urbano ed è inteso quale strumento idoneo a garantire una maggiore qualità della progettazione locale);
- c) Istituzione di un *Comitato tecnico regionale* per l'attuazione dell'intervento Community-led, cui dovrebbero partecipare le autorità di gestione di tutti i programmi coinvolti ed esperti di sviluppo locale. Nello specifico, il Comitato dovrebbe avere il compito di: individuare le risorse dei vari Fondi da impegnare in ciascun processo di selezione; definire i criteri di selezione dei Piani di Azione e dei GAL; istruire e valutare i Piani, predisporre e trasmettere le graduatorie alle AdG dei programmi; armonizzare i tempi nel funzionamento dei diversi Fondi; monitorare le operazioni (finanziario e procedurale); esprimere un parere su modifiche/emendamenti dei Piani di Azione.

Sarebbero necessarie, al riguardo, integrazioni del PO dal momento che, secondo la Commissione Europea (v. scheda informativa pertinente del dicembre 2013), gli Stati membri dovrebbero fornire, fin "nei loro Programmi operativi, un'analisi territoriale approfondita" che dovrebbe principalmente concentrarsi "sull'aspetto urbano"; dovrebbero altresì prevedere la definizione "delle modalità di delega di alcuni incarichi (almeno la selezione dei progetti) alle autorità urbane per l'attuazione di strategie di sviluppo urbano sostenibile".

In ordine alla dotazione finanziaria dell'Asse Unico Integrato sullo Sviluppo urbano sostenibile, deve tenersi conto di alcuni elementi condizionanti che individuano limiti minimi e massimi differenziati in riferimento alla natura del Fondo. Tali limiti intendono valorizzare l'esperienza del precedente periodo di programmazione evitando, soprattutto, di ridurre eccessivamente la scala d'intervento e di addivenire, così, a impatti trascurabili

REGIONE PUGLIA



AREA POLITICHE PER LO SVILUPPO



**REGIONE
PUGLIA**

ECONOMICO, IL LAVORO E L'INNOVAZIONE

SERVIZIO ATTUZIONE DEL PROGRAMMA

Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP)

su base territoriale. Non essendo tuttavia definite, allo stato attuale, le aree bersaglio o il loro numero non risulta possibile verificare in via preventiva l'adeguatezza delle risorse finanziarie.