



Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali

Dopo gli studi pubblicati nella precedente edizione riservati alle politiche regionali per lo sviluppo industriale, per la transizione digitale e per le giovani generazioni – quindi riconducibili a specifiche priorità e missioni del PNRR – quest'anno il Rapporto si sofferma su ulteriori ambiti di stretta attualità che la Fondazione ha avuto modo di approfondire nel corso del 2021.

Il capitolo d'apertura esamina l'applicazione della legge regionale per la partecipazione. Si propongono poi due nuovi studi sulle politiche di sviluppo del sistema industriale: una analisi degli incentivi regionali della programmazione 2014-2020 per la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione nelle imprese (capitolo 2) e l'approfondimento dello strumento finanziario "Fondo Minibond", avviato nel 2019 (capitolo 3). Nel quarto capitolo si espone una ampia disamina delle politiche regionali per il contrasto al "caporalato". Al piano nazionale per fronteggiare la Xylella è riservato il quinto capitolo, che si sofferma sulla misura destinata agli espianti delle piante colpite dal disseccamento ed al reimpianto. Il volume contiene, infine (capitolo 6), una ricognizione delle valutazioni realizzate nell'ambito del Piano di valutazione POR Puglia FESR-FSE 2014-2020.

Rapporto Puglia 2021

Rapporto Puglia 2021

Volume in PDF:

<https://bit.ly/345LrpK0>



Data warehouse:

<https://bit.ly/3qWKj07>



€ 18,00

ISBN 979-12-5965-078-8



9 791259 650788



CACUCCI  EDITORE
BARI



Fondazione Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali

La Fondazione trae origine dall'Associazione costituita nel 1968 tra enti pubblici espressioni del sistema delle Autonomie locali e funzionali della regione Puglia.

La Regione Puglia – che esprime la maggioranza assoluta del fondo di gestione – si avvale della Fondazione “per la promozione e la realizzazione di attività di studio, ricerca, programmazione e accrescimento professionale della pubblica amministrazione in materia di sviluppo sociale ed economico” (L.R. 12 gennaio 2005 n. 1 - Titolo I, Capo V, art. 57, 1° comma).

Le finalità della Fondazione sono rivolte principalmente ad assicurare, attraverso attività di studio e ricerca, la definizione, l'attuazione e la valutazione delle politiche regionali e lo sviluppo delle relazioni istituzionali multilivello.

* * *

Governance

Consiglio di Amministrazione: Mario de Donatis (Presidente), Antonio Rizzo, Vita Maria Surico (Vice – Presidente).

Comitato Tecnico – scientifico: Vito Sandro Leccese (Presidente), Angelosante Albanese, Mario Aulenta, Gianna Elisa Berlingiero, Luigi Di Carlo, Alessandra Gallotta, Ciro Imperio, Laura Marchetti, Mario Morlacco, Lino Patruno, Vito Peragine, Angelo Roma, Maria Domenica Ruggeri.

Revisore dei conti: Aurora de Falco

Direttore Generale: Angelo Grasso

Fondazione
Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali
IPRES

Rapporto Puglia

2021

Studi ed approfondimenti per le politiche regionali

CACUCCI  EDITORE
BARI

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2021 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Indice

Interventi introduttivi	
	Presidente della Fondazione IPRES, Mario de Donatis 9
	Presidente del Comitato tecnico – scientifico, Vito Sandro Leccese 11
	Direttore Generale, Angelo Grasso 13
1	Prime evidenze sull’attuazione della Legge regionale sulla partecipazione 15
	Roberta Garganese, Elisa Calò
	<i>1. Premessa: partecipazione e politiche pubbliche; 2. Lo scenario di riferimento: alcuni indicatori di contesto; 3. Le leggi regionali in materia di partecipazione; 4. La partecipazione in Puglia: la L.R. 13 luglio 2017 n. 28; 5. Prime evidenze sull’attuazione della legge regionale pugliese sulla partecipazione; 6. Considerazioni conclusive.</i>
2	Incentivi regionali per ricerca, sviluppo e innovazione nelle imprese 35
	Rocco Vincenzo Santandrea, Nunzio Mastrorocco, Alessandro Lombardi
	<i>1. Introduzione; 2. Il contesto; 2.1 Le imprese e le filiere produttive; 2.2 Principali indicatori di innovazione della Puglia nel contesto UE; 2.3 Spesa in R&S; 2.4 Start up innovative; 3. Descrizione delle misure; 3.1 Procedure per CdP e PIA; 3.2 Procedure per Tecnonidi; 4. Analisi delle misure; 4.1 Contratti di Programma e PIA medie e piccole imprese; 4.1.1 Uno sguardo d’insieme; 4.1.2 Un approfondimento per singola misura; 4.2 Tecnonidi; 5. Conclusioni; Bibliografia; Allegati.</i>
3	Innovazione nel sostegno alle imprese per l’accesso alle risorse finanziarie: fondo minibond 2014-2020 77
	Rocco Vincenzo Santandrea, Iary I.P. Goffredo
	<i>1. Introduzione; 2. Analisi di contesto; 2.1 Elementi definitivi e normativi; 2.2 La situazione a livello nazionale e la sua evoluzione; 3. Contenuti tecnici e procedurali della misura; 4. Risultati dell’intervento; 5. Analisi delle imprese potenzialmente accessibili ai basket bond; 5.1 Metodologia; 5.2 Risultati dell’analisi; 6. Conclusioni; Bibliografia.</i>



- 4 Policy regionale in materia di contrasto al fenomeno del ‘caporalato’ 105
 Laura Costantino, Nunzio Mastrorocco
- 1. Introduzione. 2. Occupati irregolari stranieri in agricoltura. 2.1 Occupati stranieri in agricoltura secondo i dati INPS. 2.2 Occupati irregolari in agricoltura da contabilità territoriale. 3. Geografia dei maggiori insediamenti sul territorio regionale. 4. La policy regionale di contrasto al fenomeno del caporalato. 5. Il percorso esecutivo e strumentale della Regione Puglia in funzione del Programma Su.pr.eme 6. Lo stato di attuazione della policy: partner e risorse. 7. I servizi socio-sanitari. 8. Coerenza con gli strumenti di programmazione. 9. Considerazioni conclusive. Bibliografia e sitografia.*
- 5 Le politiche di rigenerazione degli oliveti attaccati dalla Xylella 129
 Iary I.P. Goffredo, Angelo Grasso
- 1. Introduzione; 2. Elementi di contesto: il settore olivicolo in Puglia; 2.1. Superficie agricola investita ad olive; 2.2. Aziende olivicole: principali caratteristiche; 3. Contesto programmatico di riferimento: il “Piano straordinario per la rigenerazione olivicola della Puglia”; 4. La policy regionale: avviso pubblico per il “Reimpianto di olivi zona infetta”; 4.1. Descrizione dell’avviso e risorse stanziare; 4.2. Principali risultati di attuazione: numero di espianati e reimpianti, estensione delle imprese beneficiarie; 5. Considerazioni conclusive; Bibliografia e sitografia.*
- 6 Il Piano di Valutazione POR Puglia FESR-FSE 2014-2020 149
 Roberta Garganese, Giulio Fusco
- 1. Premessa: la valutazione degli interventi della politica di coesione 2014-2020; 2 Il Piano di Valutazione POR Puglia FESR-FSE 2014-2020; 3. L’attuazione del PdV 2014-2020 della Regione Puglia; 4. Considerazioni conclusive: il contributo degli interventi valutativi già conclusi alla programmazione del nuovo PO 2021-2027.*

Interventi introduttivi

La presente pubblicazione, realizzata nell'ambito del Programma annuale delle ricerche approvato dall'Assemblea, è il risultato di riflessioni maturate in seno al Consiglio di Amministrazione e al Comitato tecnico – scientifico e del lavoro interdisciplinare delle professionalità presenti nella Fondazione. I gruppi di lavoro che hanno portato alla stesura finale del Rapporto sono stati coordinati dalla dott.ssa Roberta Garganese. L'editing è stato curato dal dott. Iary Goffredo. Gli studi sono stati elaborati, per la gran parte, sulla base dei dati statistici contenuti nella banca dati "Puglia in cifre" della Fondazione, disponibile sul sito www.ipres.it.

La Fondazione sente di dover rivolgere un vivo ringraziamento alle realtà istituzionali che con la loro attiva collaborazione hanno assicurato dati e informazioni utili per l'attività di ricerca (Ufficio della Partecipazione della Regione Puglia, Puglia Sviluppo S.p.A, Società in house delle Regione Puglia, ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica, Sezione sicurezza del cittadino, politiche per le migrazioni ed antimafia sociale - Regione Puglia, AReSS - Agenzia Regionale Strategica per la Salute ed il Sociale Direzione Dipartimento Agricoltura, Sviluppo Rurale e Ambientale della Regione Puglia, Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Puglia (NVVIP)).

Gli studi sono stati immaginati per venire incontro alle esigenze, più volte segnalate, dalla Regione Puglia, dal Sistema dei poteri locali e dalle realtà culturali, sociali ed economiche, ai quali occorre assicurare scenari di riferimento, sistematicamente aggiornati, certamente necessari per una lettura puntuale dello sviluppo del territorio.

Si tratta di un impegno, ancor più ineludibile, nel contesto della crisi pandemica, nella quale il Vecchio continente, anche in modo inaspettato, ha intrapreso nuovi percorsi di sviluppo economici e sociali, peraltro sostenuti dalle risorse straordinarie del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che rappresentano una opportunità irripetibile per le Regioni e le Autonomie locali del Mezzogiorno, chiamate a concorrere al superamento di antichi ritardi di sviluppo, in una rinnovata visione del ruolo dell'Italia nel contesto europeo e nel Mediterraneo.

Mario de Donatis, Presidente della Fondazione IPRES

Negli anni più recenti il “Rapporto Puglia” ha focalizzato l’attenzione sullo studio delle politiche regionali, con lo scopo, certamente sfidante, di coglierne le specificità ed evidenziarne i risultati.

L’obiettivo ricercato è innanzitutto quello di favorirne il dibattito e l’approfondimento, azioni necessarie per poter ricercare in modo attivo, in una logica di processo, il miglioramento continuo delle politiche di intervento.

Gli studi contenuti nella presente edizione - così come quelli raccolti nelle edizioni precedenti - si ispirano, pertanto, sul piano metodologico, principalmente alla *policy analysis*. Questo approccio agli studi delle politiche pubbliche, come è noto, focalizza la ricerca sulla diagnosi e l’individuazione delle soluzioni, ponendo invece sullo sfondo le analisi a carattere prevalentemente speculativo (*policy studies*).

Questa opzione appare ora, se possibile, ancor più appropriata, considerata l’attuale fase storica, nella quale i cambiamenti negli orientamenti delle politiche economiche e finanziarie dell’Unione Europea - maturati nel contesto della crisi pandemica e approdati al PNRR - disegnano nuovi scenari.

La individuazione di un ristretto numero di “priorità trasversali” (*giovani, parità di genere, superamento dei divari*), così come la specificazione delle missioni del Piano (*digitalizzazione, transizione ecologica, mobilità sostenibile, ricerca, inclusione e salute*), delineano nuovi campi d’azione, nei quali - insieme alla pluralità degli Attori, alla rilevanza delle risorse finanziarie mobilitate e alle conoscenze tecniche richieste - aumentano anche i fabbisogni di ammodernamento e innovazione dei processi di elaborazione e gestione delle politiche pubbliche.

Certamente si è dinanzi ad un cambiamento di ampia portata, che impone alle Pubbliche amministrazioni un vero e proprio salto di qualità, chiamandole ad operare in piena adesione al principio costituzionale della “leale collaborazione”, ma anche a mobilitare le energie delle espressioni economiche, sociali e culturali, alle quali è richiesto rinnovato protagonismo.

In tale contesto, la Fondazione, quale ente *in house della Regione Puglia*, rinnova, anche con questo Rapporto, il suo impegno per favorire una visione d’insieme dello sviluppo territoriale, in tutte le sue dimensioni, anche assicurando nuove linee di ricerca, rivolte alla coesione tra le Regioni meridionali.

Vito Sandro Leccese, Presidente del Comitato tecnico-scientifico

Dopo gli studi pubblicati nella precedente edizione, riservati alle politiche regionali per lo sviluppo industriale, per la transizione digitale e per le giovani generazioni – quindi riconducibili a specifiche priorità e missioni del PNRR – quest’anno il Rapporto si sofferma su ulteriori ambiti - anch’essi di stretta attualità - che la Fondazione ha avuto modo di approfondire nel corso del 2021.

Il capitolo d’apertura esamina l’applicazione della legge regionale per la partecipazione. La Puglia è una delle cinque Regioni italiane (con Toscana, Emilia-Romagna, Umbria e Marche) che hanno legiferato in questa materia e risulta tra le prime, dopo Emilia-Romagna e Toscana, per numero di processi partecipativi attivati.

Si propongono poi due nuovi studi sulle politiche di sviluppo del sistema industriale: una analisi degli incentivi regionali della programmazione 2014-2020 per la ricerca, lo sviluppo e l’innovazione nelle imprese (capitolo 2) e l’approfondimento dello strumento finanziario “Fondo Minibond”, avviato nel 2019 (capitolo 3).

L’analisi degli incentivi erogati con i Contratti di Programma e i Programmi Integrati di Agevolazione, destinati alle PMI ed alle grandi imprese, permette di evidenziare investimenti e occupazione addizionale pari, rispettivamente, a circa 2,2 miliardi di euro e 3.200 unità di lavoro standard; Tecnonidi ha inoltre attivato circa 26 milioni di euro di investimenti e determinato 241 nuovi occupati.

L’obiettivo di differenziare i canali di accesso al credito e finanziare programmi di medio-lungo periodo, ha portato alla attivazione del Fondo Minibond. La misura ha interessato 17 imprese, che hanno potuto collocare titoli di debito per un valore complessivo pari a circa 64 milioni di euro, 41 dei quali destinati ad operazioni di investimento.

Nel quarto capitolo si espone una ampia disamina delle politiche regionali per il contrasto al “caporalato”; l’attenzione è rivolta agli interventi del progetto Su.pr.eme., i quali, a fronte di un tasso di lavoratori agricoli pari quasi al doppio di quello nazionale, prevedono un insieme di strumenti per l’accoglienza e l’integrazione dei lavoratori immigrati, articolato e diffuso sul territorio.

Al piano nazionale per fronteggiare la Xylella è riservato il quinto capitolo che si sofferma sulla misura destinata agli espianti delle piante colpite dal disseccamento ed al reimpianto, evidenziando la forte adesione dei potenziali beneficiari - ampiamente superiore alle disponibilità finanziarie – e la propensione degli stessi a proporre iniziative di vera e propria ristrutturazione aziendale.

Il volume contiene, infine (capitolo 6), una ricognizione delle valutazioni realizzate nell’ambito del Piano di valutazione POR Puglia FESR-FSE 2014-2020. Il lavoro svolge una disamina, puntuale e per ambito tematico, degli studi svolti ricercando le correlazioni dei risultati conseguiti con gli obiettivi di policy della programmazione 2021 – 2027.

Angelo Grasso, Direttore Generale

1.

Prime evidenze sull'attuazione della Legge regionale sulla partecipazione

Sommario: 1. Premessa: partecipazione e politiche pubbliche; 2. Lo scenario di riferimento: alcuni indicatori di contesto; 3. Le leggi regionali in materia di partecipazione; 4. La partecipazione in Puglia: la L.R. 13 luglio 2017 n. 28; 5. Prime evidenze sull'attuazione della legge regionale pugliese sulla partecipazione; 6. Considerazioni conclusive.

1. Premessa: partecipazione e politiche pubbliche

Partecipare significa, in prima approssimazione, «essere parte» e «prendere parte» (Cotta, 1979), ovvero attivarsi in una collettività cui in qualche modo si appartiene.

La partecipazione, quindi, riduce la distanza o l'isolamento tra gli attori e il ruolo della gerarchia attraverso la distribuzione del potere (Ceri, 1996).

Per questo, l'OCSE, già nel 2009, definiva la “partecipazione dei cittadini alle politiche pubbliche” come una condizione essenziale per una governance effettiva, in quanto, nella società attuale, i governi, da soli, non riescono più ad affrontare e gestire questioni complesse come, ad esempio, quelle ambientali e sociali.

Ad oggi, esistono almeno due diversi modelli di partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche (Bobbio, 2017). Secondo il primo modello, che è quello dei classici istituti di partecipazione (referendum, iniziativa ecc.), l'amministrazione assume un ruolo passivo e formale, aspetta che i cittadini vengano a lei e controlla la congruità giuridica delle loro mosse. In base al secondo modello, che è quello tipico dei nuovi processi partecipativi, l'amministrazione assume un ruolo attivo e informale, va a cercare i cittadini, cerca di coinvolgerli nei processi decisionali, li aiuta a confrontarsi tra di loro e a pronunciarsi su specifiche politiche pubbliche.

In ogni caso, le performance delle amministrazioni pubbliche sono, da qualche anno, strettamente legate al “capitale democratico” che le stesse istituzioni sanno coltivare e sviluppare e su cui vengono anche giudicate dai propri cittadini. La promozione di politiche inclusive è dunque un primo e significativo elemento per costruire questo capitale democratico ed accrescere la fiducia e l'accountability istituzionale.

D'altro canto, i processi decisionali inclusivi incidono sulle stesse performance delle amministrazioni: lavorare insieme, nella gestione delle policy e dei servizi pubblici, con i cittadini e le organizzazioni della società civile, offre alle organizzazioni pubbliche la concreta opportunità di migliorare la qualità e il livello dei servizi offerti, perché consente di:

- comprendere meglio i bisogni dei cittadini e le complessità sociali, e gestire più efficacemente le differenze nell'accesso ai servizi pubblici;



- beneficiare di informazioni, risorse e proposte acquisite dai diversi stakeholder; ridurre i costi ed ottimizzare i risultati, specialmente in ambiti – quali la salute e l’ambiente – dove il successo di una politica dipende fortemente dalla capacità di incidere ed eventualmente modificare i comportamenti degli individui;
- ridurre gli oneri amministrativi, i ritardi e i conflitti nell’implementazione delle politiche e nella gestione dei servizi.

Per tutti questi motivi, si è recentemente andata diffondendo l’idea che i processi partecipativi possano essere in una qualche misura istituzionalizzati, ovvero che possano essere basati su consolidate procedure, prassi e norme, permettendo così ai cittadini di esercitare un ruolo formale nei processi decisionali di una policy, di una legge o di un altro tipo di provvedimento.

L’istituzionalizzazione delle pratiche partecipative comporta «l’incorporazione di attività deliberative nelle strutture e nei processi decisionali politici legalmente costituiti di una comunità o di una società» che può essere promossa sostanzialmente attraverso (Brunazzo, 2017):

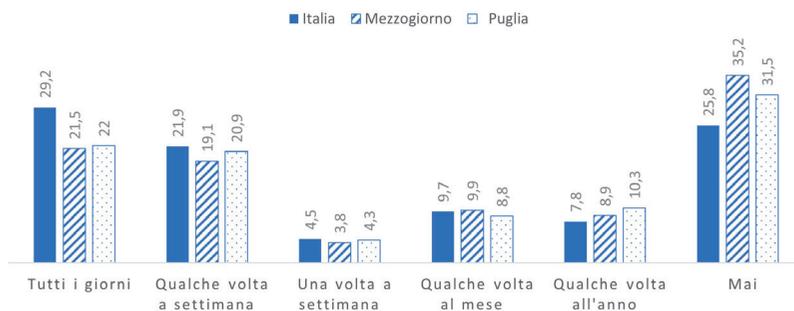
- l’emanazione di leggi che richiedono che le decisioni vengano prese attraverso la creazione di processi partecipativi;
- il sostegno economico pubblico alla realizzazione di processi partecipativi;
- la creazione di organismi o uffici ad hoc impegnati sul tema.

2. Lo scenario di riferimento: alcuni indicatori di contesto

Al fine di inquadrare brevemente il contesto di riferimento nel quale le leggi regionali sulla partecipazione si inseriscono, si è provveduto ad analizzare pochi pertinenti indicatori ISTAT. In mancanza di indicatori specificatamente riferiti ai processi partecipativi, sono stati selezionati gli indicatori riferiti alla partecipazione politica e all’associazionismo. Questi ultimi possono, infatti, rappresentare indirettamente (variabili proxy) il fenomeno della partecipazione. Nello specifico si presume che vi sia una correlazione positiva tra l’attività della cittadinanza nella sfera politica e associativa e la partecipazione dei cittadini ai processi partecipativi.

Nel 2020, l’interesse dei cittadini nei confronti della politica è risultato complessivamente in calo: le persone che si informano di politica almeno qualche volta a settimana sono, in Puglia, poco meno della metà delle 100 persone con caratteristiche analoghe (-4,4 punti rispetto al 2010). Nel Mezzogiorno sono 4 su 10 (-4,8 punti rispetto al 2010). A livello nazionale, 25 delle 100 persone con caratteristiche analoghe non si informano mai di politica (+2,6 punti rispetto al 2010). La quota raggiunge il 35% nel Mezzogiorno (+3,1), e cala lievemente al 31% in Puglia (-1,3 rispetto al 2010).

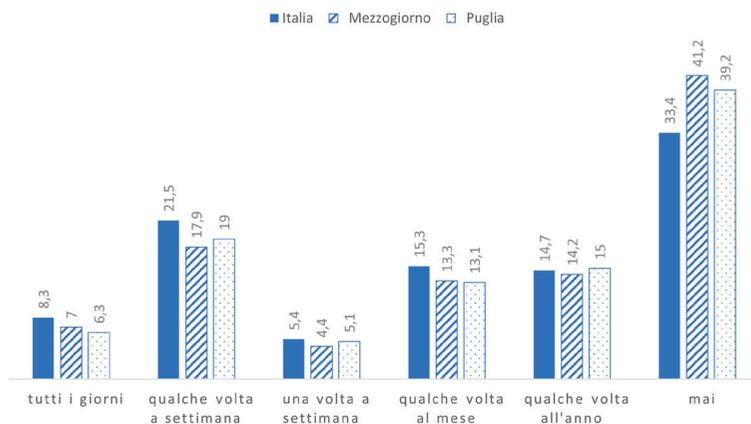
Fig. 1 – Persone di 14 anni e più per frequenza con cui si informano di politica italiana. Italia, Mezzogiorno e Puglia (valore per 100 persone con le stesse caratteristiche). Anno 2020.



Fonte: Elaborazioni IPRES su dati ISTAT (2021).

Il dibattito su temi politici risulta ulteriormente concentrato in capo ad un numero esiguo di persone: in Italia nel 2020 poco meno di 3 persone su 10 parlano di politica almeno qualche volta la settimana o tutti i giorni (-2,4 punti rispetto al 2010). Valori analoghi si osservano nel Mezzogiorno e in Puglia. A fronte di ciò, poco più di 4 persone su 10 non parlano mai di politica, con valori in crescita di circa il 10% nel corso dell'ultimo decennio.

Fig. 2 – Persone di 14 anni e più per frequenza con cui parlano di politica italiana. Italia, Mezzogiorno e Puglia (valore per 100 persone con le stesse caratteristiche). Anno 2020.

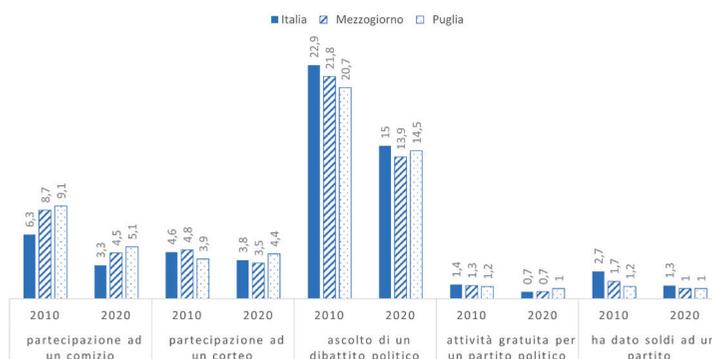


Fonte: Elaborazioni IPRES su dati ISTAT (2021).

La partecipazione ad attività politiche interessa circa 10 persone su cento con le stesse caratteristiche. Estremamente residuale la militanza a titolo gratuito nei partiti politici e il finanziamento degli stessi. Una maggiore partecipazione viene riscontrata nell'ascolto di dibattiti politici, che beneficiano del mezzo televisivo, scelto dal 90% delle persone per informarsi di politica.



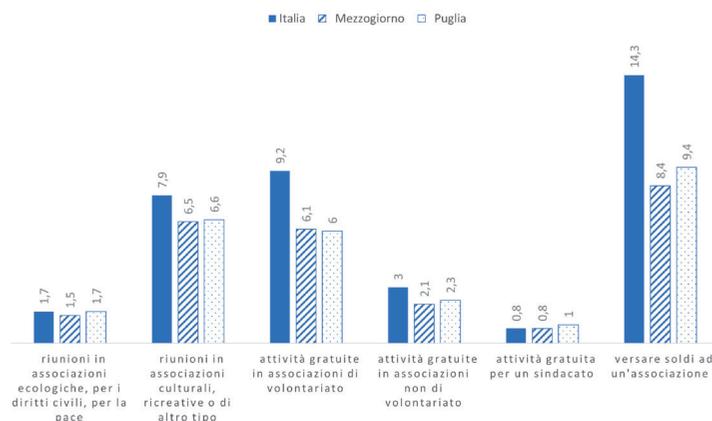
Fig. 3 – Persone di 14 anni e più per attività politiche svolte. Italia, Mezzogiorno e Puglia (valore per 100 persone con le stesse caratteristiche). Anni 2010 e 2020.



Fonte: Elaborazioni IPRES su dati ISTAT (2021).

Una più marcata differenza tra il contesto nazionale e quello meridionale e pugliese si osserva con riferimento all'associazionismo e in particolare al finanziamento delle associazioni (14 su 100 a fronte di 8,4 e 9,4 su 100 per Mezzogiorno e Puglia). Anche il numero di persone impegnate in attività gratuite in associazioni di volontariato segna una forbice di 3 punti tra il dato nazionale (9 su 100) e quello meridionale (6,1) e pugliese (6).

Fig. 4 – Persone di 14 anni e più per attività sociale svolta negli ultimi 12 mesi. Italia, Mezzogiorno e Puglia (valore per 100 persone con le stesse caratteristiche). Anno 2020.



Fonte: Elaborazioni IPRES su dati ISTAT (2021).

3. Le leggi regionali in materia di partecipazione

L'art. 10 del Trattato dell'Unione europea costituisce il fondamento giuridico principale della normativa in materia di partecipazione. Il comma 1 sancisce che il funziona-

mento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa, garantita non solo attraverso le istituzioni europee (Parlamento, Consiglio europeo e Consiglio dell'Unione), ma anche dal diritto, posto in capo ad ogni cittadino, di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Affinché tale diritto possa essere esercitato, le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini (comma 3). Gli strumenti di partecipazione individuati dal successivo art. 11 sono quattro: informazione, dialogo, consultazione e iniziativa popolare. I primi tre pongono in capo alle istituzioni europee l'onere di avviare e/o favorire la partecipazione, mentre l'ultimo chiama in causa almeno un milione di cittadini di un numero significativo di Stati membri. Tutti i settori d'azione dell'Unione possono essere oggetto di partecipazione attraverso una o più delle modalità descritte.

A livello nazionale, la Costituzione prevede delle forme di partecipazione diretta alla definizione delle norme, che può esprimersi in maniera positiva attraverso petizioni e leggi di iniziativa popolare, e in maniera negativa attraverso i referendum abrogativi. In capo alle istituzioni non sono posti obblighi di informazione, consultazione e partecipazione della cittadinanza. Tale funzione dovrebbe essere garantita dai partiti politici, ai quali i cittadini possono associarsi liberamente per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. Tuttavia, l'art. 118 c. 4 stabilisce che Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. Il concetto di "attività di interesse generale" può essere interpretato in modo estensivo, includendo non solo l'erogazione di specifici servizi nei modi più adeguati a garantire la soddisfazione dei bisogni, ma anche la partecipazione alle attività di pianificazione strategica e programmazione.

A partire dal 2007, un numero crescente di enti territoriali ha dato attuazione alle disposizioni costituzionali, emanando proprie leggi a sostegno della partecipazione.

Attualmente, cinque Regioni (Toscana, Emilia Romagna, Umbria, Puglia, Marche) e le due Province Autonome di Trento e Bolzano si sono dotate di una norma sulla partecipazione. Altre cinque Regioni (Abruzzo, Lombardia, Sardegna, Liguria, Campania) stanno lavorando su proposte di legge in materia, mentre le restanti (Valle d'Aosta, Piemonte¹, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Lazio, Molise, Basilicata, Calabria, Sicilia) non hanno emanato normative sul tema. Ciò è motivato anche dal fatto che gli statuti regionali contengono, in alcuni casi, il riferimento al principio di partecipazione, che tuttavia rimane spesso quale mera enunciazione, non essendo descritte le modalità con le quali può essere attuato; talvolta si intende la partecipazione come mera consultazione mediante l'istituzione di Commissioni/Comitati/Consulte ovvero si disciplinano gli istituti della partecipazione quali l'iniziativa referendaria e il diritto di petizione².

¹ Si segnala per il Piemonte la LR 10/2016 Attuazione dell'articolo 118, comma quarto, della Costituzione: norme per la promozione della cittadinanza umanitaria attiva, che regola la partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali alle politiche di governo della cosa pubblica, nonché una proficua collaborazione fra cittadini e pubblica amministrazione per una organizzazione solidale della comunità sulla base del principio di sussidiarietà.

² Regione Emilia-Romagna (2020).



Tab. 1 – Le norme sulla partecipazione nelle Regioni e nelle Province Autonome.

Regione	Riferimento normativo	Titolo
Toscana	LR 69/2007	Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali
	LR 46/2013	Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali
Emilia-Romagna	LR 3/2010	Norme per la definizione e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali
	LR 15/2018	Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche
Umbria	LR 14/2010	Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)
PA Trento	DPP 14-48/2016	Regolamento di esecuzione del capo V ter della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino) in materia di partecipazione
Puglia	LR 28/2017	Legge sulla partecipazione
Abruzzo	PDL 441/2017	Promozione della partecipazione popolare alla programmazione e alle politiche regionali e locali. Il dibattito pubblico e altri istituti
PA Bolzano	LP 22/2018	Democrazia diretta, partecipazione e formazione politica
Marche	LR 31/2020	Disposizioni in materia di partecipazione all'elaborazione e alla valutazione delle politiche pubbliche
Lombardia	PDL 4/2013	Promozione della partecipazione popolare alla elaborazione delle politiche regionali
Sardegna	PDL 113/2014	Norme per la partecipazione dei cittadini all'elaborazione delle politiche pubbliche regionali e locali
Liguria	PDL 84/2016	Norme regionali in materia di partecipazione e Dibattito pubblico
Campania	PDL 358/2018	Procedure di consultazione e partecipazione allo studio delle politiche regionali e locali

LR = Legge regionale; PDL = Proposta di Legge; DPP = Decreto del Presidente della Provincia; LP = Legge provinciale. Dati estratti il 15 settembre 2021.

Fonte: Elaborazioni IPRES su dati regionali (2021).

La Toscana è stata la prima Regione in Italia a introdurre delle norme a sostegno della partecipazione. Hanno fatto seguito l'Emilia-Romagna e più recentemente l'Umbria, la Puglia e le Marche.

La L. R. 46/2013 della Toscana, oltre alla promozione dei processi partecipativi (Capo III Sostegno regionale ai processi partecipativi locali), introduce l'istituto del Dibattito Pubblico, con la previsione di meccanismi che lo rendono obbligatorio, tenuto conto delle diverse soglie finanziarie e del carattere pubblico o privato delle opere in oggetto³. Sul fronte della governance, è istituita un'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, che costituisce un organo indipendente e dura in carica cinque anni. L'Autorità è composta da tre membri, nominati dal Consiglio regionale tra persone di comprovata esperienza nelle metodologie e nelle pratiche partecipative, anche di cittadinanza non italiana. Nei processi partecipativi inerenti a questioni di governo del territorio, il Garante regionale della comunicazione ha diritto di partecipare alle sedute dell'Autorità.

La Legge Regionale 14/2010 della Regione Umbria dopo l'elencazione di Principi ed obiettivi definisce gli strumenti mediante i quali si attua la partecipazione, costituiti da: iniziativa legislativa, iniziativa referendaria, diritto di petizione, consultazione.

La L. R. 15/2018 dell'Emilia-Romagna, promuove la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo, fondata sull'interazione e la condivisione di conoscenza tra i diversi stakeholder, dei quali il decisore istituzionale deve tenere conto, allo scopo di riconnettere le istituzioni alla società civile⁴. Sul fronte della governance, l'Emilia-Romagna si distingue per aver previsto un Nucleo tecnico della partecipazione e un Tecnico di garanzia della partecipazione. Il Nucleo è istituito presso l'Assemblea legislativa con il compito di favorire l'integrazione tra le scelte programmatiche della Regione e le esperienze delle autonomie locali. Il Tecnico è designato dal Presidente dell'Assemblea legislativa tra i suoi dirigenti esperti in temi della partecipazione. La promozione della partecipazione è posta in capo alla Giunta Regionale, che: eroga i contributi a sostegno dei processi partecipativi; sviluppa i processi partecipativi relativi alle politiche di competenza delle proprie strutture; coopera con il Tecnico di garanzia della partecipazione; svolge la funzione di osservatorio della partecipazione per garantire il monitoraggio delle esperienze partecipative e la divulgazione dei processi; sviluppa azioni e strumenti per l'innovazione e il miglioramento continuo basati sull'ascolto, il coinvolgimento e la valorizzazione delle competenze interne ed esterne in materia di partecipazione; promuove la comunicazione di cittadinanza anche attraverso piattaforme web.

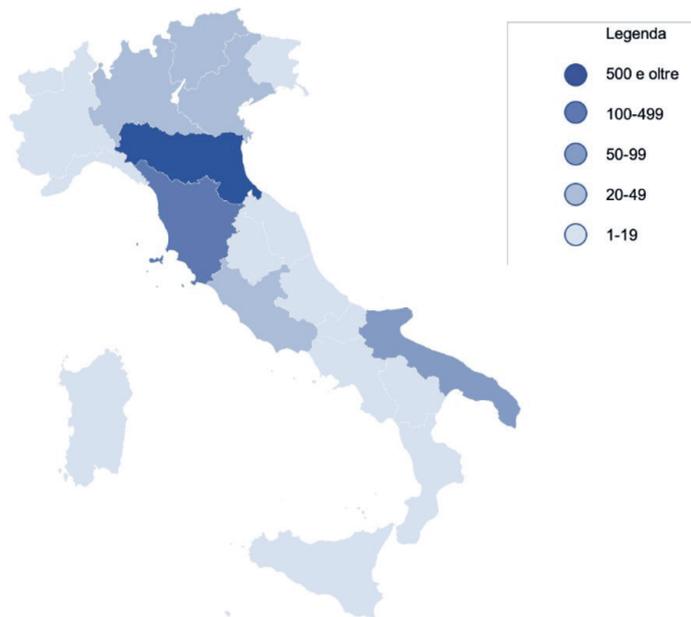
Le Regioni che si sono dotate di una specifica norma in tema di partecipazione sono, naturalmente, le più attive nel promuovere processi partecipativi di livello regionale e territoriale. In particolare, l'Emilia-Romagna ha attivato tra il 2007 e il settembre 2021 oltre 500 processi che hanno coinvolto tutti i comuni della regione. La Puglia è la terza regione dopo Emilia-Romagna e Toscana per numero di processi attivati.

³ Regione Toscana (2013).

⁴ Regione Emilia-Romagna (2018).



Fig. 5 – Numero di processi partecipativi attivati nelle regioni. Anni 2007-2021.



Fonte: Elaborazioni IPRES 2021 su dati Osservatorio partecipazione. Dati estratti il 15 settembre 2021.

La pianificazione territoriale è l'ambito nel quale più frequente è il ricorso ai processi partecipativi (oltre il 34%). Seguono le questioni inerenti all'assetto istituzionale (24%), le tematiche del welfare (18%), l'ambiente (14%). Ancora residuale risulta il ricorso ai processi partecipativi negli ambiti società dell'informazione (5%) e sviluppo economico (5%).

Nel complesso, a livello nazionale il ricorso ai processi partecipativi evidenzia un andamento crescente fino al 2019, con la sola eccezione degli anni 2017 e 2018. Dal 2020, emerge l'effetto negativo determinato dalla diffusione della pandemia da Covid-19.

Fig. 6 – Ambiti di attivazione dei processi partecipativi nelle regioni con almeno 20 processi attivati nel periodo 2007-2021 (valori assoluti e incidenze percentuali).

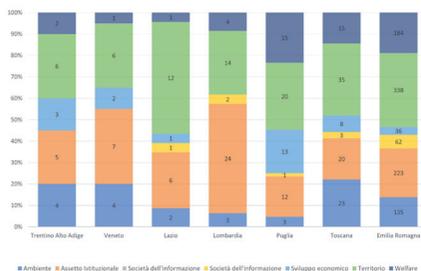
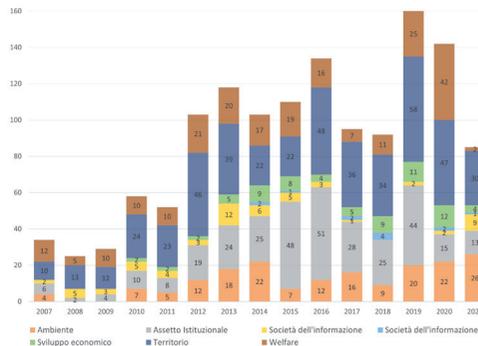


Fig. 7 – Numero di processi attivati per ambito e anno in tutte le regioni italiane. Anni 2007-2021.



Fonte: Elaborazioni IPRES 2021 su dati Osservatorio partecipazione. Dati estratti il 15 settembre 2021.

4. La partecipazione in Puglia: la L. R. 13 luglio 2017 n. 28.

La L. R. n. 28/2017 rappresenta un importante provvedimento normativo che ha completamente riformato gli strumenti previsti per la partecipazione istituzionale alle policies della Regione Puglia.

La legge regionale è strutturata in quattro parti distinte (Capi):

- I. Principi;
- II. Processi partecipativi e organizzazione;
- III. Dibattito pubblico e altri strumenti della partecipazione;
- IV. Strumenti di valorizzazione e promozione della partecipazione.

L'articolo 1 della Legge, dedicato ai principi, dopo aver richiamato il ruolo costituzionale della sovranità popolare, specifica che la *Regione Puglia riconosce, in attuazione del titolo III dello Statuto, la partecipazione in quanto diritto e dovere delle persone, intese come singoli e nelle formazioni sociali, promuove forme e strumenti di partecipazione democratica per assicurare la qualità dei processi decisionali democratici, attraverso la valorizzazione di modelli innovativi di democrazia partecipativa e di democrazia deliberativa, la realizzazione e la sperimentazione di nuove pratiche di coinvolgimento nelle scelte pubbliche e nelle decisioni amministrative.*

Sono poi specificati, in maniera puntuale, i seguenti obiettivi, che la Legge intende perseguire attraverso i processi partecipativi:

- a) promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi;



- b) garantire l'individuazione dei contenuti del programma di governo e dei documenti di programmazione, per seguirne l'attuazione o le eventuali modificazioni istituendo dispositivi istituzionali di monitoraggio e di verifica quali, la sessione annuale di partecipazione del Consiglio regionale, il "Town Meeting" e il "Citizen Meeting" ai sensi dell'articolo 8;
- c) garantire la partecipazione alla programmazione strategica della Regione Puglia, quale strumento fondamentale di indirizzo e di orientamento delle politiche pubbliche regionali;
- d) garantire la partecipazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e di cura dei beni comuni;
- e) promuovere una cultura della responsabilità sociale condivisa in ogni ambito;
- f) promuovere la parità di genere;
- g) creare maggiore inclusione e coesione sociali, superando i divari territoriali, digitali, culturali, sociali ed economici;
- h) garantire il valore strategico della gestione sostenibile dei conflitti sociali e ambientali legati allo sviluppo del territorio, attraverso lo strumento della pianificazione territoriale partecipata;
- i) incrementare l'impegno democratico e il tasso di democraticità delle decisioni regionali;
- j) promuovere la capacità associativa e di stare in rete degli attori territoriali e degli enti locali, quali i rappresentanti delle collettività locali, i rappresentanti delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori dipendenti e di altri attori della società civile, in particolare nei settori socioeconomico, civico, professionale, culturale e scientifico;
- k) valorizzare e diffondere le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione come strumenti al servizio della partecipazione democratica dei cittadini;
- l) promuovere attività formativa sui temi della partecipazione, legalità, Costituzione italiana, ordinamento e politiche dell'Unione europea.

Nel capo della Legge dedicato ai processi partecipativi e all'organizzazione, l'articolo 4 prevede l'adozione, da parte della Giunta regionale, del programma annuale della partecipazione, che individua: *le procedure e i procedimenti da sottoporre a processi partecipativi, gli strumenti con i quali assicurare la partecipazione, il termine di conclusione del processo partecipativo ed il responsabile unico del processo partecipativo. Il programma può essere aggiornato o modificato con deliberazione di Giunta regionale nel corso dell'anno per ragioni eccezionali sopravvenute.*

Inoltre, per rafforzare la trasparenza, il dialogo con i cittadini e gli stakeholder, la Legge prevede la predisposizione di una piattaforma informatica attraverso cui offrire documenti, analisi e informazioni sui processi partecipativi in atto, e consentire lo scambio di informazioni, proposte, consultazioni pubbliche.

Rispetto al modello di governance, la Legge istituisce, presso il Consiglio regionale, l'Osservatorio regionale per la partecipazione dei cittadini, che svolge funzioni di garanzia sull'attuazione del provvedimento.

Tra gli strumenti della partecipazione, invece, sono espressamente citati:

- il dibattito pubblico per le grandi opere, inteso come un processo di informazione e partecipazione su opere, progetti o interventi di particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, paesaggistica, sociale, territoriale, culturale ed economica (art. 7);
- la Sessione annuale del Consiglio regionale, il Town meeting e il Citizen meeting (art.8).

La sessione annuale del Consiglio regionale sulla partecipazione valuta e verifica l'attuazione del programma annuale della partecipazione, sulla base della relazione presentata dal Presidente della Regione.

Il Town meeting annuale è un incontro rivolto a sindaci e amministratori degli enti locali sul programma di governo, mentre i Citizen meeting sono incontri tematici a base territoriale non predefinita cui partecipano tutti i soggetti titolari del diritto di partecipazione.

Infine, l'ultima parte della Legge è dedicata agli strumenti di valorizzazione e promozione della partecipazione, tra i quali l'Avviso per l'individuazione dei processi partecipativi (art. 14).

In relazione a questo aspetto, la legge pugliese ha introdotto, similmente all'Emilia-Romagna, alcune specificazioni in ordine alla durata dei processi partecipativi finanziabili, così come alla valutazione dei risultati dei processi. Con riferimento a questo ultimo elemento, ad esempio, è previsto che al termine del processo partecipativo venga predisposto un documento di proposta partecipata di cui le autorità deliberanti si obbligano a tener conto nei provvedimenti che adottano (motivando l'eventuale non accoglimento delle proposte). Si tratta di un dettaglio di non poco conto, visto che tale previsione è volta ad assicurare trasparenza, responsabilità e lealtà dell'amministrazione nel rapporto con i cittadini e le cittadine.

5. Prime evidenze sull'attuazione della Legge regionale pugliese sulla partecipazione

L'art. 4 comma 2 della legge sulla partecipazione afferma che la Regione Puglia promuove la partecipazione nell'attuazione del programma di governo regionale e nell'insieme delle politiche pubbliche regionali e specificamente per quanto attiene gli atti di programmazione sociale, dello sviluppo economico e del lavoro, della salute e del benessere delle persone, della pianificazione territoriale, turistica e culturale, delle infrastrutture e della formazione, ricerca e innovazione, dell'ambiente, dell'agricoltura e del governo del territorio.

In attuazione di tale principio, la Regione si è mossa lungo due direttrici: promuovendo direttamente dei processi partecipativi per la costruzione condivisa di propri documenti di programmazione e sostenendo la realizzazione di processi partecipativi territoriali.

Al 30 settembre 2021, sono stati attivati 11 processi partecipativi funzionali a definire policy settoriali in ambito regionale (9 processi) e locale (2 processi riguardanti il territorio tarantino).

Sono inoltre stati attivati 4 processi partecipativi (aperti dal 1° settembre 2019 al 31 dicembre 2020) per la costruzione della vision del Piano strategico 2030. Nello specifico i processi riguardano i settori:

- Economia, innovazione e infrastrutture,



- Ambiente e territorio,
- Persone e stili di vita,
- Istituzioni e cittadinanza.

Un quinto processo, aperto dal 21 luglio 2021 al 30 novembre 2021 è funzionale alla definizione di obiettivi e azioni per la Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile.

Questi ultimi 5 processi interessano, per loro stessa natura, l'ambito regionale e sono destinati a coinvolgere la società civile in senso ampio, incluse le associazioni, il Partenariato Economico-Sociale e gli Enti locali.

Tab. 2 – Elenco dei processi partecipativi attivati dalla Regione Puglia.

Nome processo	Cosa si decide	Inizio	Fine	Destinatari	Ambito
AdriaClim - Programma Interreg V-A Italia – Croazia CBC 2014 -2020	Piano di adattamento ai cambiamenti climatici per le aree costiere	23-set-21	31-ott-21	Cittadini, Autorità locali, regionali e nazionali ed enti collegati, Agenzie di sviluppo regionale e locale, agenzie ambientali, associazioni regionali ONG Centri di istruzione e formazione	Regionale
Puglia ti vorrei	Nuovo Programma delle Politiche Giovanili	28-lug-21	31-ott-21	Giovani cittadini pugliesi, ex beneficiari, organizzazioni pubbliche e private	Regionale
Just Transition Fund - Taranto	Transizione ecosostenibile del territorio Tarantino	23-giu-21	31-dic-21	Cittadini, Imprese, Associazioni, Enti e Istituzioni	Provincia di Taranto
Agenda di Genere	Azioni di riduzione del gender gap in tutte le aree di policy e per il contrasto alle discriminazioni di genere; empowerment femminile e misure per la promozione delle donne nel mondo del lavoro, in tutti i settori di attività economica e per l'affermazione sociale	14-mag-21	30-giu-21	Stakeholder economici e sociali, associazioni femminili, Istituzioni pubbliche, Cittadini e Cittadine	Regionale
Redazione del Documento Regionale di Valorizzazione dei Tratturi	Contributo alla redazione del documento di tutela e valorizzazione dei tratturi	01-mar-21	31-dic-21	Cittadini pugliesi	Regionale

Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) 2020-2022	Interventi per l'adozione di misure dirette a evitare il manifestarsi di comportamenti corruttivi e a promuovere l'integrità e la trasparenza in tutti i processi decisionali e le attività pubbliche a livello regionale	11-dic-20	10-gen-21	Cittadini pugliesi, associazioni, organizzazioni di categoria, attori della società civile operanti nei settori socio-economico, civico, professionale, culturale e scientifico	Regionale
Piano triennale di prevenzione della criminalità e per il rafforzamento della responsabilità sociale	Interventi per la prevenzione della criminalità, di contrasto all'illegalità e per la crescita della responsabilità sociale	01-nov-19	31-gen-20	Cittadini pugliesi	Regionale
Processo partecipato per la verifica sullo stato di avanzamento del programma di governo della Regione Puglia	Verifica sullo stato di avanzamento del programma di governo	01-lug-19	01-sett-19	Sindaci e Amministratori dei Comuni pugliesi	Regionale
Processo partecipato per la definizione della Legge regionale sulla bellezza	Valorizzazione e protezione della bellezza del territorio pugliese	01-gen-19	31-dic-19	Associazioni, Stakeholder e interlocutori dei singoli territori	Regionale
Piano Strategico di sviluppo e valorizzazione del territorio tarantino	Indirizzi alla configurazione di obiettivi e azioni strategiche	01-ott-18	31-dic-19	Cittadini, Imprese, Associazioni, Enti e Istituzioni	Area metropolitana di Taranto
Processo partecipato per la definizione del nuovo Piano regionale per le politiche familiari	Misure necessarie a sostenere le famiglie pugliesi	01-ott-18	30-nov-19	Stakeholder economici e sociali, Enti e Cittadini	Regionale

Fonte: Elaborazioni IPRES 2021 su dati Regione Puglia. Dati estratti il 30 settembre 2021.

Nel novembre del 2018⁵, la Regione Puglia ha emanato il primo avviso per la selezione dei processi partecipativi da ammettere a sostegno regionale nell'ambito del Programma annuale della partecipazione ai sensi della L. R. n. 28/2017.

⁵ Determinazione del Capo di Gabinetto del Presidente della Giunta regionale 21 novembre 2018, n. 28.



I processi ammessi a finanziamento sono stati complessivamente 76, risultanti da 4 successive fasi di scorrimento della graduatoria nel corso del triennio 2019-2021: il 23% dei progetti è stato avviato nel 2019 e il 73% nel corso del 2020; solo il 4% è stato avviato nel 2021. La diffusione della pandemia da COVID-19 ha impattato sulle modalità e sulle tempistiche di realizzazione dei processi: in oltre il 65% dei casi è stata chiesta una proroga del termine di conclusione del progetto, con conseguente rimodulazione delle attività, che sono state nella gran parte dei casi realizzate online.

Con riferimento ai soggetti beneficiari, circa la metà è costituito da associazioni senza scopo di lucro (46%); un terzo dei processi partecipativi è promosso direttamente dalle amministrazioni comunali, mentre la restante parte dei processi è promossa da altri soggetti pubblici (provincia, unione di comuni, università) e privati (consorzio, cooperativa, ente del terzo settore, impresa sociale).

Fig. 8 – Progetti partecipativi finanziati per anno di stipula della convenzione.

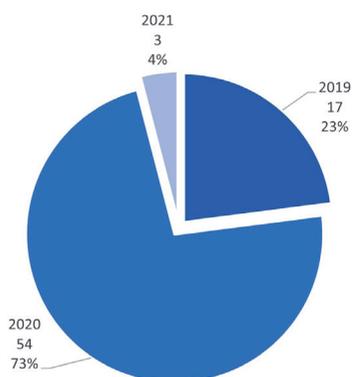
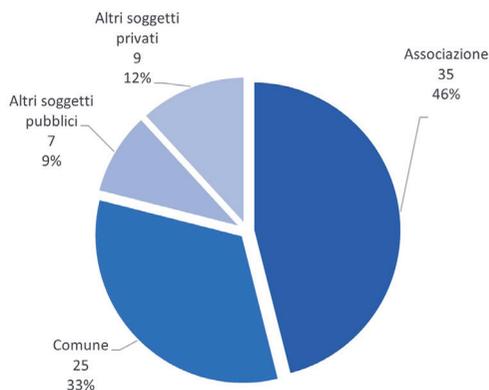


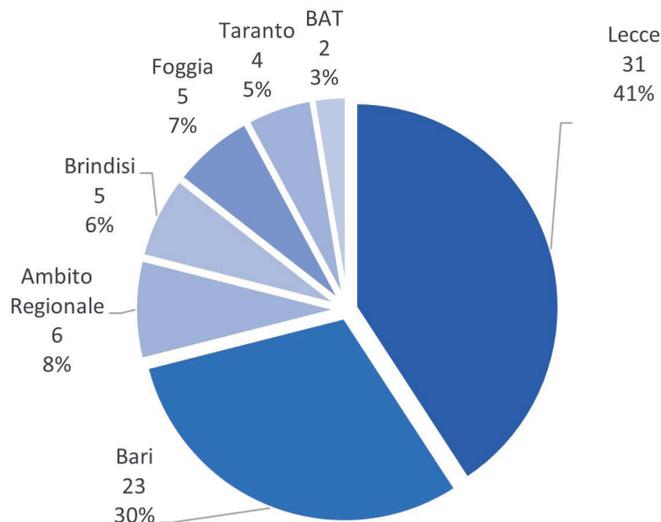
Fig. 9 – Progetti partecipativi finanziati per tipologia di soggetto beneficiario.



Fonte: Elaborazioni IPRES 2021 su dati Regione Puglia.

Il territorio evidenzia una forte concentrazione dei processi partecipativi finanziati: oltre il 70% è localizzato nelle province di Lecce (41%) e Bari (30%). Le restanti province raggiungono nel complesso il 21%, di cui il 6,6% è stato promosso sia nel foggiano sia nel brindisino, il 5,3% in provincia di Taranto e il 2,6% nella BAT. Circa l'8% dei processi ha una rilevanza regionale, non essendo attribuibile ad uno specifico territorio provinciale.

Fig. 10 – Progetti partecipativi finanziati per ambito territoriale.



Fonte: Elaborazioni IPRES 2021 su dati Regione Puglia.

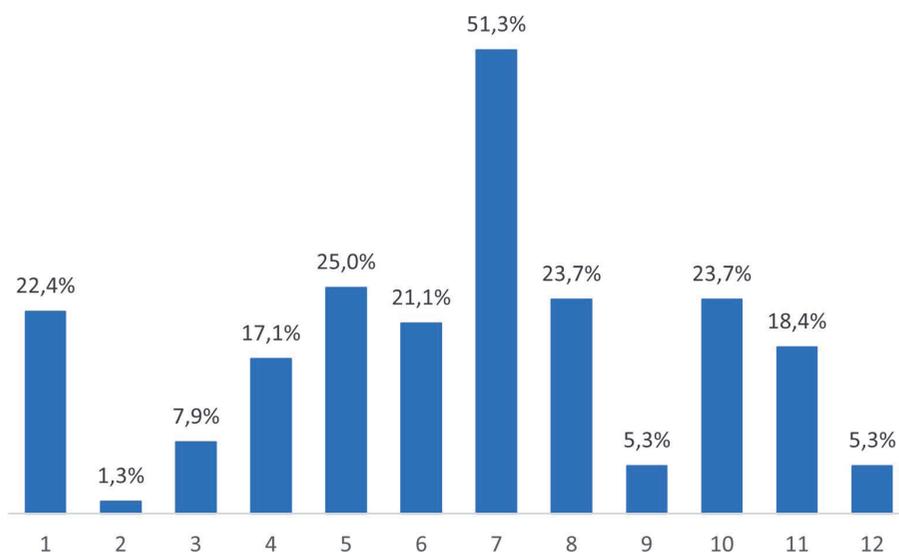
Con riferimento all'ambito di intervento, l'Avviso regionale consentiva di selezionare al più tre delle seguenti opzioni:

- Area istituzionale:
 1. Trasparenza e partecipazione
 2. Riassetto istituzionale
- Area territorio e ambiente
 3. Agricoltura
 4. Sostenibilità ambientale, energia e rifiuti
 5. Territorio, bellezza e paesaggio
 6. Cultura e turismo
 7. Pianificazione, urbanistica, spazi e beni collettivi
- Area welfare, inclusione e cura della persona
 8. Welfare, lavoro, formazione e politiche giovanili
 9. Salute, sport, benessere
 10. Diritti e cittadinanza
- Area innovazione e sviluppo
 11. Sviluppo economico, innovazione e infrastrutture
 12. Mobilità collettiva e individuale.



La Fig. 11 evidenzia come oltre la metà (51%) dei processi finanziati sia inerente all'ambito 7. Pianificazione, urbanistica, spazi e beni collettivi. Di questi 39 processi, il 49% è stato attivato in provincia di Lecce e il 31% nel Barese. Segue la categoria 5. Territorio, bellezza e paesaggio che riguarda il 25% dei processi, realizzati principalmente nel leccese (58%). Interessano rispettivamente più di un processo su cinque gli ambiti: 1. Trasparenza e partecipazione (22,4%), 6. Cultura e turismo (21,1%), 8. Welfare, lavoro, formazione e politiche giovanili (23,7%) e 10. Diritti e cittadinanza (23,7%). Anche sviluppo economico, innovazione e infrastrutture (18%) costituiscono ambiti d'interesse. Di contro, residuali sono i processi partecipativi finanziati in ambito di salute, sport, benessere (5,3%), mobilità collettiva e individuale (5,3%) e riassetto istituzionale (1,3%).

Fig. 11 – Processi partecipativi finanziati per ambito tematico.



Fonte: Elaborazioni IPRES 2021 su dati Regione Puglia. Il totale è maggiore del 100% perché ogni processo poteva interessare fino a 3 ambiti d'intervento.

Da ultimo, sempre nell'ambito del medesimo avviso il soggetto proponente aveva la possibilità di esprimere le proprie eventuali esigenze in tema di formazione sulla partecipazione e supporto metodologico. Poteva, pertanto, manifestare la propria preferenza nei confronti di al massimo due tra le seguenti opzioni: supporto dell'Ufficio Partecipazione tramite telefono, mail, Skype; incontro formativo territoriale promosso dall'Ufficio Partecipazione; incontro formativo rivolto al proponente e partner; altro. Aveva inoltre la possibilità di specificare eventuali temi/questioni di interesse nell'ambito della formazione.

Nel complesso i processi che hanno richiesto un supporto da parte dell'Ufficio partecipazione sono 68 (89%). Poco meno della metà di questi progetti ha richiesto una sola tipologia di supporto, costituita principalmente dall'assistenza da parte dell'Ufficio Partecipazione attraverso telefono, mail e Skype. Il 54% dei progetti ha richiesto invece

due forme di supporto, manifestando quindi l'esigenza di un incontro formativo rivolto ai soggetti impegnati nella realizzazione del progetto (40%) oppure un incontro rivolto al territorio (29%).

Tab. 3 – Riepilogo della tipologia di supporto richiesto.

Tipologia di supporto	Numero di progetti
Solo supporto dell'Ufficio Partecipazione tramite telefono, mail, Skype	14
Solo incontro formativo rivolto al proponente e partner	9
Solo incontro formativo territoriale promosso dall'Ufficio partecipazione	8
Supporto dell'Ufficio Partecipazione tramite telefono, mail, Skype e incontro formativo rivolto al proponente e partner	17
Supporto dell'Ufficio Partecipazione tramite telefono, mail, Skype e incontro formativo territoriale promosso dall'Ufficio partecipazione	10
Incontro formativo rivolto al proponente e partner e incontro formativo territoriale promosso dall'Ufficio partecipazione	10

Fonte:Elaborazioni IPRES 2021 su dati Regione Puglia.

Nel 43% dei progetti è stato indicato anche il tema del supporto richiesto. È possibile individuare quattro macro-gruppi tematici, riguardanti: la descrizione del contesto normativo di riferimento, i modelli della partecipazione, gli strumenti utili alla gestione dei processi partecipativi e gli ambiti di policy.



Tab. 4 – Riepilogo delle tematiche oggetto della formazione.

	Aspetti normativi ed organizzativi
Contesto	Stato dell'arte dei processi partecipativi in Italia e loro evoluzione
	Diffusione della cultura della partecipazione e delle buone pratiche in materia
	Presentazione della Legge regionale sulla Partecipazione e delle sue finalità
	La partecipazione quale strumento di programmazione delle politiche territoriali
Modelli	Modelli stabili di co-design di programmi partecipati
	Rapporto tra tecnologie inclusive e democrazia partecipativa
	Programmazione, finanziamenti europei e processi di partecipazione
Strumenti	Tecnologie a favore di processi partecipativi
	Coinvolgimento degli stakeholder
	Gestione sostenibile dei conflitti in un processo partecipativo
	Modalità di rendicontazione
	Tecniche di facilitazione
	Costi della partecipazione per la PA
	Strumenti, metodi e conduzione dei tavoli
Ambiti	Politiche di co-housing regionali
	Valorizzazione dei beni culturali comunali
	Politiche di active healthy ageing
	Cittadinanza attiva
	Politiche giovanili
	Welfare
	Politiche migratorie

Fonte: Elaborazioni IPRES 2021 su dati Regione Puglia.

Con riferimento al contesto, emerge in maniera diffusa l'esigenza di conoscere il perimetro teorico e giuridico dell'istituto della partecipazione, sia a livello regionale con riguardo alla Legge 28/2017 sia a livello nazionale, rispetto all'esperienza maturata e alle

buone pratiche attuate nelle altre regioni. Più volte risulta richiamata l'esigenza di approfondire i modelli e le forme che i processi partecipativi possono assumere, oltre ai legami tra esercizio della democrazia, processi partecipativi e ruolo delle nuove tecnologie, e tra programmazione, finanziamenti europei e processi di partecipazione. Riguardo agli strumenti l'interesse dei soggetti proponenti è rivolto ad approfondire le modalità di gestione dei processi partecipativi, con riferimento sia alle tecniche di facilitazione, anche funzionali alla ricomposizione dei conflitti tra i diversi stakeholders, sia alle applicazioni digitali per la partecipazione on line. Infine, numerosi sono gli ambiti di policy nei quali esercitare la partecipazione.

6. Considerazioni conclusive

Negli ultimi anni, le Amministrazioni pubbliche, anche sollecitate da specifiche evoluzioni normative, hanno fatto un crescente ricorso alla promozione ed alla realizzazione di processi partecipativi. Per questo motivo, si è recentemente affermata l'idea che questi ultimi possano essere 'istituzionalizzati', attraverso l'adozione codificata di procedure, prassi e norme, che siano in grado di consentire ai cittadini di esercitare un ruolo formale nei processi decisionali riferibili alle policies.

Ad oggi, la Puglia è una delle cinque Regioni italiane (con Toscana, Emilia Romagna, Umbria e Marche) che - insieme anche alle due Province Autonome di Trento e Bolzano - si sono dotate di una specifica norma sulla partecipazione.

Anche per questo motivo, la nostra è anche una tra le Regioni più attive nella promozione di processi partecipativi a livello regionale e territoriale, collocandosi, per numero di processi attivati, al terzo posto dopo Emilia-Romagna e Toscana, in una ipotetica classifica nazionale.

In particolare, la legge regionale pugliese sulla partecipazione (LR n. 28/2001) dispone che la Regione Puglia *promuove la partecipazione nell'attuazione del programma di governo regionale e nell'insieme delle politiche pubbliche regionali e specificamente per quanto attiene gli atti di programmazione sociale, dello sviluppo economico e del lavoro, della salute e del benessere delle persone, della pianificazione territoriale, turistica e culturale, delle infrastrutture e della formazione, ricerca e innovazione, dell'ambiente, dell'agricoltura e del governo del territorio.*

L'analisi, riportata in questo capitolo, dei primi esiti connessi all'attuazione della Legge regionale pugliese sulla partecipazione, ha consentito di evidenziare come la Regione si sia, sin qui, essenzialmente mossa lungo due direttrici: promuovendo direttamente dei processi partecipativi per la costruzione condivisa di propri documenti di programmazione e sostenendo la realizzazione di processi partecipativi territoriali.

Nel primo ambito, in particolare, sono stati attivati, sino ad oggi, 11 processi partecipativi funzionali a definire policy settoriali in ambito regionale (9 processi) e locale (2 processi riguardanti il territorio tarantino). Sono inoltre stati attivati 4 processi partecipativi (aperti dal 1° settembre 2019 al 31 dicembre 2020) per la costruzione della vision del Piano strategico 2030. Un ulteriore processo partecipativo, aperto dal 21 luglio 2021 al 30 novembre 2021 è funzionale alla definizione di obiettivi e azioni per la Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile.

Con riferimento, invece, alla realizzazione di processi partecipativi territoriali, nel novembre del 2018, la Regione Puglia ha emanato il primo avviso per la selezione dei



processi partecipativi da ammettere a sostegno regionale nell'ambito del Programma annuale della partecipazione della Regione Puglia ai sensi della LR n. 28/2017.

La prima analisi condotta sull'attuazione di tale misura ha consentito di evidenziare come i processi ammessi a finanziamento siano stati complessivamente 76, risultanti da 4 successive fasi di scorrimento della graduatoria nel corso del triennio 2019-2021: il 23% dei progetti è stato avviato nel 2019 e il 73% nel corso del 2020; solo il 4% è stato avviato nel 2021.

Rispetto alla distribuzione territoriale, si evidenzia una forte concentrazione dei processi partecipativi finanziati nelle province di Lecce (oltre il 41%) e Bari (30%).

Con riferimento agli ambiti tematici di intervento, oltre la metà (51%) dei processi finanziati è inerente all'ambito 7. Pianificazione, urbanistica, spazi e beni collettivi. Segue la categoria 5. Territorio, bellezza e paesaggio che riguarda il 25% dei processi.

Infine, uno specifico focus è stato dedicato all'analisi dei fabbisogni formativi espressi dai beneficiari degli interventi finanziati, che si concentrano essenzialmente su alcuni aspetti di contesto (quali il perimetro teorico e giuridico dell'istituto della partecipazione, sia a livello regionale con riguardo alla Legge 28/2017 sia a livello nazionale; o l'esperienza maturata e le buone pratiche attuate nelle altre regioni), oltre che su specifici modelli e strumenti da adottare, e sui singoli ambiti di policy nei quali esercitare la partecipazione.

Bibliografia

- Bobbio L., 2017, *La partecipazione dei cittadini nello Statuto della Regione Piemonte*.
- Brunazzo M., 2017, *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*.
- Ceri P., 1996, «Partecipazione sociale», in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, vol. VI, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, pp. 508-516.
- Cotta M., 1979, «Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico», *Rivista italiana di scienza politica*, 9, 2, pp. 193-227.
- Regione Emilia-Romagna (2020), *Relazione sulla partecipazione e programma delle attività della Giunta regionale. Sessione annuale della partecipazione 2020*.
- Regione Emilia Romagna (2018), *Scheda informativo-descrittiva dei possibili effetti del pdl - AIR semplificata – «Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3»*.
- Regione Toscana (2013), *Relazione di accompagnamento alla proposta di legge "Dibattito Pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche locali e regionali"*.

2.

Incentivi regionali per ricerca, sviluppo e innovazione nelle imprese

Sommario: 1. Introduzione; 2. Il contesto; 2.1 Le imprese e le filiere produttive; 2.2 Principali indicatori di innovazione della Puglia nel contesto UE; 2.3 Spesa in R&S; 2.4 Start up innovative; 3. Descrizione delle misure; 3.1 Procedure per CdP e PIA; 3.2 Procedure per Tecnonidi; 4. Analisi delle misure; 4.1 Contratti di Programma e PIA medie e piccole imprese; 4.1.1 Uno sguardo d'assieme; 4.1.2 Un approfondimento per singola misura; 4.2 Tecnonidi; 5. Conclusioni; Bibliografia; Allegati.

1. Introduzione

Lo sviluppo di un ecosistema innovativo a livello regionale viene influenzato, tra gli altri fattori, dalla presenza e numerosità di grandi e medie imprese, capaci di supportare politiche di investimento in *R&S e Innovazione* nel medio-lungo periodo, dalla vivacità nella nascita di nuove imprese tecnologiche e dalla loro capacità di sopravvivenza nonché dalla interazione efficace di lungo periodo tra queste due entità molto diverse tra di loro.

Con riferimento al potenziale di sviluppo connesso con i processi di innovazione del sistema produttivo regionale, un recente studio¹ ha evidenziato aspetti positivi e difficoltà del processo di interazione/cooperazione. Individua il target soglia minimo di 250 mila euro di fatturato per esprimere l'opportunità di perseguire un percorso di collaborazione/cooperazione con le grandi e medie imprese. Al di sotto di questa soglia le start up sono ancora nella fase di consolidamento e stabilizzazione.

Le start up tecnologiche comunque costituiscono un importante veicolo per lo sviluppo di un ecosistema innovativo a livello locale e regionale per le possibilità di trasferimento tecnologico al sistema delle imprese con maggiore tempestività delle grandi imprese senza i vincoli propri della grande e media impresa sotto il profilo organizzativo, di business e di cultura innovativa².

Per quanto riguarda la politica nazionale di sostegno alle start up, una recente ricognizione sui risultati valutativi in materia³ considera due criteri per il processo di selezione e, quindi, di efficacia della policy: elevato potenziale di crescita e probabilità di non soprav-

¹ McKinsey & Company (2021) *Quando Davide si allea con Golia. Collaborare per innovare*. In collaborazione con B Heroes.

² Studio I-COM (2016) *Il valore economico delle start up innovative in Italia*, Aprile; OCSE Local Economic and Employment Development (LEED) (2020) *An insight into the innovative start-up landscape of Trentino; paper 2020/09-* <https://dx.doi.org/10.1787/49217645-en>.

³ Manaresi F. (2021) *Imprese*, in De Blasio G, Nicita A, Pamolli F. (a cura di) *Evidence-based policy*, (pag.101-116), Il Mulino, Bologna.



vivenza. Infatti, per le caratteristiche di questa tipologia di impresa tecnologica quelle di successo hanno un'alta probabilità di sopravvivenza, ma se sono veramente innovative hanno un elevato rischio di non farcela per problemi di sostenibilità finanziaria, organizzativa e di mercato nello stesso periodo. La *policy* è efficace se riesce a ridurre il rischio di sostenibilità ed aumentare la probabilità di sopravvivenza della start up tecnologica. Si dimostra che la policy nazionale ha effettuato un buon targeting dei beneficiari.

Per quanto riguarda le politiche regionali per le start up innovative, un recente studio della Banca d'Italia⁴ evidenzia, da un lato, una forte eterogeneità degli interventi non correlata alla struttura produttiva regionale, dall'altra, non emerge alcun effetto di complementarità o di sostituzione tra la policy nazionale e quelle regionali.

Alcuni degli aspetti evidenziati dalla letteratura vengono analizzati nel presente capitolo. Viene considerata la politica regionale per il periodo 2014-2020 in materia di incentivi alle imprese per le attività di *R&S e Innovazione*. Le risorse finanziarie sono quelle dei fondi strutturali FESR. La Regione con tale politica ha cercato di perseguire almeno tre obiettivi:

- sviluppare una strategia regionale orientata al potenziamento di un ecosistema territoriale per la R&S e l'innovazione;
- sostenere le attività di ricerca, sviluppo e innovazione per le grandi, medie e piccole imprese attraverso tre misure: Contratti di Programma (CdP) orientati alle medie e grandi imprese singole o in raggruppamenti, anche con partecipazioni estere; Programmi Integrati di Agevolazione (PIA) per medie e piccole imprese; start up innovative (Tecnonidi);
- consolidare e incrementare l'occupazione attraverso le imprese agevolate.

La politica di sostegno alle imprese assorbe una parte significativa delle risorse disponibili e costituisce un elemento importante per accompagnare il processo di riposizionamento del sistema produttivo regionale verso produzioni a maggiore contenuto di R&S e di innovazione.

Dopo una breve descrizione del contesto del sistema delle imprese in Puglia e dei principali elementi dei processi di innovazione in atto sotto il profilo macroeconomico, si sviluppa una approfondita analisi delle misure di intervento riguardanti i Contratti di Programma, Programmi Integrati di Agevolazioni per medie e piccole imprese e Tecnonidi.

2. Il contesto

L'analisi di contesto riguarda il sistema delle imprese al 2019 e con variazione rispetto al 2014. L'analisi delle imprese viene organizzata per:

- per intensità tecnologica e di conoscenza (OCSE-Eurostat)⁵;

⁴ Albanese et al (2019) *Le politiche regionali per le start up innovative*, Questioni di Economia e Finanza, n. 511, ottobre, Banca d'Italia. Cfr. anche Ministero dello Sviluppo Economico (2020) Relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione e l'impatto delle politiche di sostegno di Start up e PMI innovative, Roma.

⁵ La classificazione OCSE/EUROSTAT in base all'intensità tecnologica e al contenuto di conoscenza individua i seguenti ambiti: manifatturiero: Alta intensità tecnologica (MIT), Medio-alta intensità tecnologica (MHT), Medio-bassa intensità tecnologica (MLT), Bassa intensità tecnologica

- per filiere ISTAT (Rapporto annuale 2019, capitolo 2, par. 2.1)⁶.

Altri elementi di contesto riguardano:

- principali indicatori del processo di innovazione regionale in relazione alle altre regioni europee - *Regional Innovation Index* elaborato dalla Commissione Europea nell'ambito del *Regional Innovation Scoreboard*;
- spesa in R&S;
- start up innovative utilizzando il database dello specifico registro delle Camere di Commercio.

2.1 Le imprese e le filiere produttive

Il contesto produttivo regionale è dato dalla presenza di circa 254 mila imprese e 766 mila addetti nel 2019, circa 1.900 addetti ogni 10.000 abitanti (circa 1.000 addetti ogni 10.000 abitanti in meno rispetto al dato medio nazionale).

Tab. 1 – Imprese e addetti per intensità tecnologica e contenuto di conoscenza. Valori assoluti. Anno 2019.

Macro settore	Intensità tecnologica e di conoscenza	Imprese Puglia	Addetti Puglia	Addetti nelle imprese per 10.000 ab. 2019	
				Puglia	Italia
Manifatturiero	HIT	116	1.682	4	33
	MHT	2.878	21.225	53	190
	MLT	4.593	27.425	69	168
	LOT	12.674	71.092	179	239
	Estrattiva - Energia	1.637	15.802	40	54
	Costruzioni	28.148	73.871	186	221
Servizi	HITS	4.642	16.819	42	123
	KWNMS	51.488	101.153	254	496
	ALTRI SERVIZI	148.010	437.080	1.099	1.392
Totale		254.186	766.150	1.927	2.915

Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Istat.

(LOT); Industria estrattiva ed energetica; Costruzioni. Servizi: Servizi di mercato ad alto contenuto di conoscenza (KNOWS), servizi tecnologici ad alto contenuto di conoscenza (HITS); altri servizi.

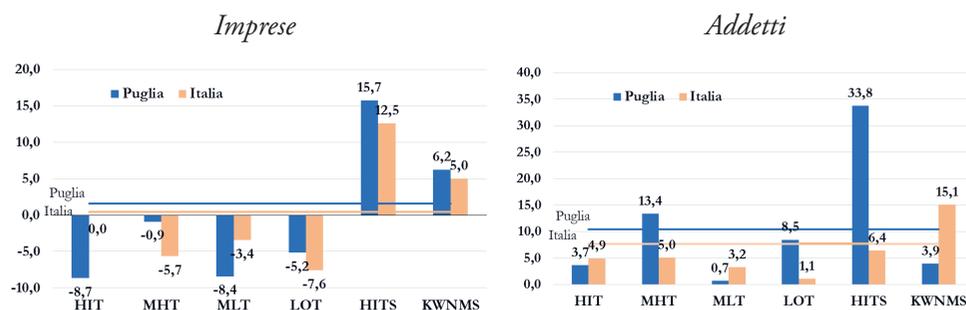
⁶ Istat (2019), paragrafo 2.1 “I canali di trasmissione della crescita economica: le filiere produttive” in *Rapporto Annuale 2019. La situazione del Paese*. Roma; Pag. 71-78. La mappatura si basa sulla capacità di attivazione “sistemica” dell’economia analizzata attraverso le relazioni intersettoriali, la loro ampiezza e dinamicità, da parte dei settori produttivi. Vengono definiti 14 settori dalla filiera “Trasporti e logistica”), che sono raggruppati in cinque sottogruppi: Agroindustria, Logistica, editoria, multimedia, Costruzioni, legno, metallo, Automotive, Sanità, terziario avanzato, Finanza, immobiliare, Estrattive e raffinazione, Chimica, petrolchimica, utilities.



La disaggregazione per intensità tecnologica e di conoscenza consente di evidenziare come i comparti ad alta e medio-alta intensità tecnologica e di conoscenza nel manifatturiero e nei servizi sono caratterizzati dalla presenza di circa 59 mila imprese e 141 mila addetti (rispettivamente 23% e 18% del totale regionale). Tra il 2014 e il 2019 la Puglia ha un incremento degli addetti del 10,4% contro il 7,7% medio nazionale.

Se in termini di addetti per 10.000 abitanti la Puglia mostra importanti divari rispetto al dato medio nazionale, sotto il profilo dinamico, tra il 2014 e il 2019, si osservano incrementi degli addetti nettamente superiori a quelli nazionali nelle imprese a medio-alta intensità tecnologica del manifatturiero (MHT) e nei Servizi tecnologici ad alto contenuto di conoscenza (HITS).

Fig. 1 – Variazione percentuale delle imprese e degli addetti per intensità tecnologica e contenuto di conoscenza. 2019-2014.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Istat.

In termini di filiere produttive, sei hanno una quota superiore al 10% del totale degli addetti e rappresentano circa l'83% del totale degli addetti, in ordine decrescente per quota di addetti: Finanza-Immobiliare-Commerciale (17,5%), Terziario Avanzato (15,1%), Agroalimentare e Turismo (14,9%), Trasporti e Logistica (13,6%), Farmindustria - Servizi socio-sanitari (11,4%) e Costruzioni (10,4%).

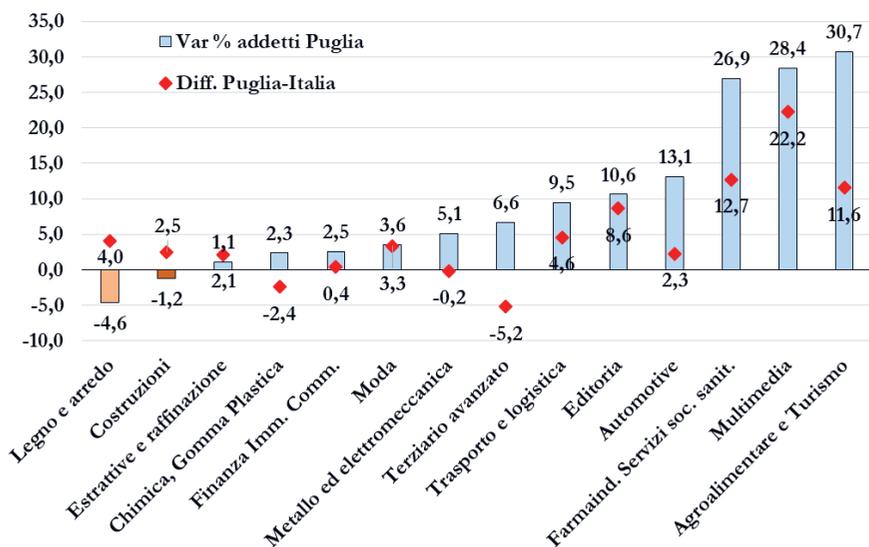
Tab. 2 – Imprese e addetti per filiere produttive. Anno 2019.

Filiere Produttive	Puglia 2019 – V.A.		Peso % su Italia 2019	
	Imprese	Addetti	Imprese	Addetti
Agroalimentare e Turismo	25.948	114.165	6,6	5,6
Automotive	8.932	27.988	7,3	4,2
Chimica, Gomma Plastica	484	4.696	3,5	1,6
Costruzioni	29.460	79.738	5,8	5,4
Editoria	1.995	6.988	4,9	2,9
Estrattive e raffinazione	1.052	4.759	6,5	2,9
Farmaindustria e servizi socio-sanitari	30.665	87.704	5,7	5,5
Finanza Immobiliare Commerciale	59.414	133.907	6,5	4,9
Legno e arredo	2.495	12.185	5,1	4,6
Metallo ed elettromeccanica	6.195	44.509	4,2	2,6
Moda	3.111	22.828	5,5	4,9
Multimedia	2.120	6.175	4,6	3,7
Terziario avanzato	53.183	116.008	5,1	4,0
Trasporto e logistica	29.115	104.313	6,0	4,5
Divisione escluse	17	188	1,5	0,1
Totale	254.186	766.150	5,8	4,4

Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Istat.



Fig. 2 – Variazione % degli addetti in Puglia 2019-2014, differenza della variazione degli addetti Puglia-Italia per filiera produttiva.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Istat.

Sotto il profilo dinamico, tra il 2014 e il 2019 tre filiere mostrano un incremento di addetti superiore al 25% (Farmaindustria - Servizi socio-sanitari, Multimedia e Agroalimentare e Turismo), mentre due subiscono una contrazione (Costruzioni e Legno-Arredo).

Fig. 3 – Specializzazione delle filiere in Puglia rispetto all'Italia.

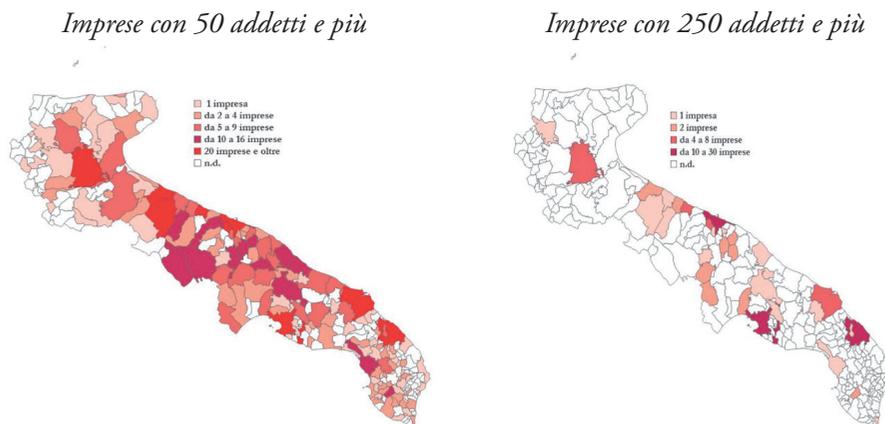


Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Istat.

In termini di specializzazione produttiva (misurata in termini di addetti), rispetto al dato medio nazionale, la Puglia rileva 5 filiere in cui risulta specializzata, mentre per sei risulta despecializzata e per tre mostra una quota simile di addetti.



Fig. 4 – Localizzazione delle imprese a livello comunale per classe di addetti. Anno 2019.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Istat.

Le imprese con 50 addetti e più ammontano a 943 (0,4% del totale, ma con il 21% degli addetti) sono localizzate in circa 149 Comuni (58% del totale). Tuttavia, i Comuni con 20 e più imprese in questa classe dimensionale sono 9 con una concentrazione di imprese pari a circa il 54% del totale. Naturalmente la concentrazione territoriale aumenta con l'aumentare della classe dimensionale. Infatti, le imprese di grandi dimensioni (da 250 addetti in su) ammontano a 126 con 82 mila addetti (11% del totale regionale), sono localizzate in circa 30 Comuni. Tuttavia, il 67% è localizzato in sei Comuni (Bari, Taranto, Lecce, Modugno, Foggia e Brindisi).

2.2 Principali indicatori di innovazione della Puglia nel contesto UE

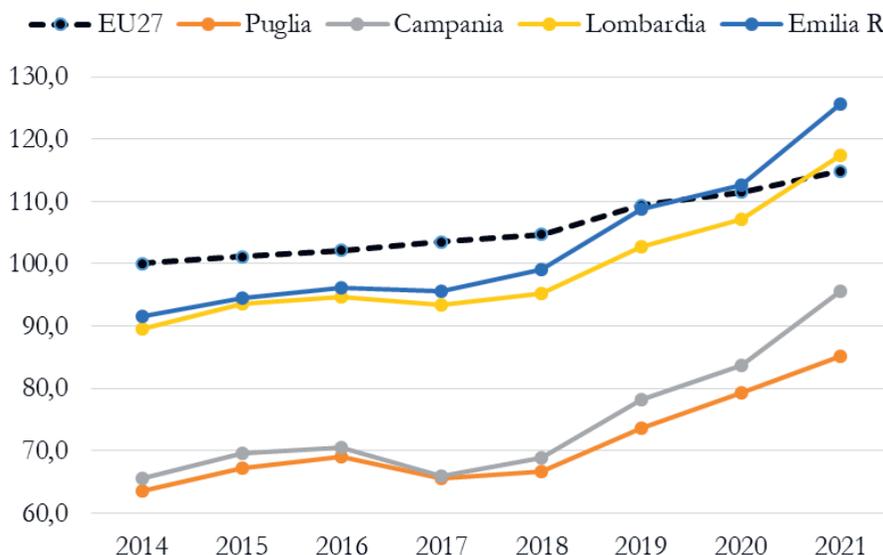
Uno degli strumenti internazionali ben funzionale a monitorare lo stato di avanzamento nel processo di miglioramento del livello di innovazione regionale in relazione alle altre regioni europee è il *Regional Innovation Index* elaborato dalla Commissione Europea nell'ambito del *Regional Innovation Scoreboard*⁷.

Rispetto al valore medio dell'indicatore si riscontra una generale convergenza nelle prestazioni regionali. Tuttavia, questo processo è il frutto di andamenti differenziati tra le regioni. A livello nazionale, una comparazione tra 2 regioni del Centro-Nord e 2 del Mezzogiorno rileva la permanenza nel tempo di un importante divario.

Considerato l'indicatore pari a 100 nel 2014 per UE a 27 Paesi, dal 2014 ad oggi l'Emilia-Romagna aumenta il proprio indice da 91,5 a 125,7 ed in maniera ancor più performante rispetto alla Lombardia (117,5 nel 2021); per altro verso, sebbene Campania e Puglia mostrino livelli più bassi anche in questo caso la tendenza è crescente per entrambi le regioni: la Campania fa un balzo da 65,6 nel 2014 a 95,7 nel 2021 a fronte della Puglia che cresce da 63,6 a 85,1.

⁷ https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/regional_en

Fig. 5 – Regional Innovation Scoreboard. EU27 nel 2014 = 100 - performance. Anni 2014-2021.



Fonte: European Commission. Elaborazioni IPRES (2021).

In termini relativi le regioni del Mezzogiorno mostrano una buona capacità incrementale; nel periodo di tempo qui considerato: la Campania incrementa il proprio RIS di circa il 46% e la Puglia di circa il 34%. Di contro l'Emilia Romagna fa meglio della Lombardia: rispettivamente + 37,4% e 31,1%.

La Puglia, pur manifestando un avanzamento di gran lunga superiore a quello medio UE27, rileva una minore dinamicità rispetto alla Campania e all'Emilia Romagna, ma superiore alla Lombardia. Nel 2021 il divario rispetto al valore medio UE27 è ancora di circa 26 punti percentuali (era di 36,5 nel 2014).

Tab. 3 – Regional Innovation Scoreboard 2021, 'Performance groups'. RIS del 2014 rispetto all'UE nel 2014, RIS del 2021 rispetto al 2014, RIS del 2021 rispetto all'UE nel 2021. Posto il valore RIS dell'EU27 nel 2014=100 e nel 2021=100.

Regioni	RIS UE 2014 = 100		Variazione percentuale dell'indice 2021/2014	RIS UE	Performance group
	2014	2021		2021	
EU27	100	114,8	14,8	100	--
Lombardia	89,6	117,5	31,1	102,3	Strong innovator -
Emilia Romagna	91,5	125,7	37,4	109,4	Strong innovator
Campania	65,6	95,7	45,9	83,3	Moderate innovator
Puglia	63,6	85,1	33,8	74,1	Moderate innovator -

Fonte: European Commission. Elaborazioni IPRES (2021).



Le performance di Lombardia ed Emilia Romagna sono classificate come regioni ‘*strong innovator*’ con quest’ultima leggermente più performante rispetto alla prima. Invece, l’indice di innovazione osservato per Puglia e Campania le classifica come ‘*moderate innovator*’ sebbene con la Puglia un po’ più in affanno.

2.3 Spesa regionale in R&S

La spesa in R&S in Puglia ammonta a circa 622 milioni di euro nel 2019 (2,4% del totale nazionale). Le imprese e le Università pubbliche e private rappresentano l’84% del totale della spesa nel 2019 (86% a livello nazionale). Tuttavia, mentre a livello regionale la quota delle imprese private è pari al 46% del totale, a livello nazionale si rileva una quota del 63%.

Tab. 4 – Spesa in R&S in Puglia nel 2019 e variazione assoluta e percentuale rispetto al 2014. Valori assoluti in migliaia di euro e valori percentuali.

Settore Istituzionale	Val. Ass. (migliaia di €)	Var. Ass. 2014-2019 (migliaia di €)	Variazione % 2014/2019	
			Puglia	Italia
Imprese	284.060	84.273	42,2	34,4
Istituzioni pubbliche (escluse università pubbliche)	80.528	-10.059	-11,1	11,7
Università (pubbliche e private)	236.886	-145.508	-38,1	1,4
Istituzioni private non profit	20.524	-2.929	-12,5	-29,6
Totale	621.998	-74.223	-10,7	20,6

Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2021).

Rispetto al 2014 la spesa in R&S diminuisce in Puglia di circa 74 milioni di euro nel 2019, con una contrazione del 10,7%; in aumento, invece, del 20,6% a livello nazionale. Questo andamento divergente è da attribuire soprattutto alle Università pubbliche e private che rilevano una contrazione di circa 146 milioni di euro, pari a -38,1% in Puglia a fronte di un aumento dell’1,4% a livello nazionale. Nel 2014 le Università pugliesi avevano una quota del 55% del totale della spesa in R&S pari, in valore assoluto, a 382 milioni di euro.

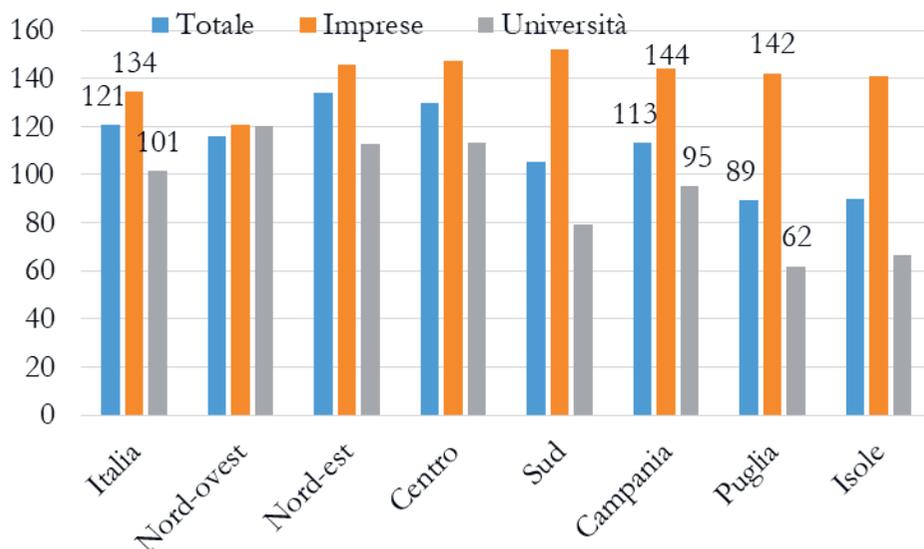
Le Imprese evidenziano una spesa in R&S di 284 milioni di €, in aumento di 84 milioni di € rispetto al 2014, con un incremento maggiore del 42,2% (circa 8 punti percentuali rispetto alla dinamica nazionale. Quello delle Imprese è l’unico incremento osservato tra i diversi settori istituzionali.

Un confronto tra la Puglia, la Campania e le altre ripartizioni territoriali nel periodo tra il 2014 e il 2019 per i due principali settori istituzionali (Imprese e Università) consente di avanzare alcune considerazioni.

Anzitutto si può osservare come la Puglia abbia un valore della spesa in R&S inferiore al 2014 (assieme alle Isole) a fronte di un incremento delle altre ripartizioni e della Campania (assunta come regione di riferimento nella ripartizione Sud).

In secondo luogo, la crescita della spesa in R&S delle Imprese è superiore a quella delle altre ripartizioni territoriali e sostanzialmente in linea con la Campania.

Fig. 6 – Spesa in R&S per ripartizione territoriale e regionale per i principali settori istituzionali. Anno 2019 su base 100 del 2014.



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2021).

Si osserva, invece, un vero e proprio “crollo” della spesa in R&S delle Università pubbliche e private rispetto a tutte le altre ripartizioni e della Campania; quest’ultima subisce una contrazione di circa 5 punti percentuali rispetto al 2014.

2.4 Start up innovative

Le start up innovative iscritte nello specifico registro delle Camere di Commercio sono 646 in base alla rilevazione del mese di luglio 2021, pari al 4,7% del totale nazionale (1,6 imprese ogni 10.000 abitanti, contro 2,3 a livello medio nazionale).

Delle 646 imprese startup del Registro delle imprese della Puglia, ne sono state individuate 66 che hanno beneficiato anche dei finanziamenti della misura Tecnonidi⁸. Nell’analisi che segue si sono considerati i due sottoinsiemi (beneficiari e non beneficiari).

Per il settore produttivo circa 8 startup su 10 operano nei servizi in entrambi le categorie. Diversa è, invece, la distribuzione se si considera la classe di produzione: sotto i 100 mila euro di produzione si collocano 2 imprese su 3 tra i soggetti Tecnonidi, a fronte di una impresa su 3 osservata tra le imprese non beneficiarie.

Anche per le classi di addetti vi sono forti divergenze: circa il 60% delle imprese beneficiarie hanno un numero di addetti tra 0 e 4, rispetto alle non beneficiarie dove solo una impresa su 4 ha un così minimo numero di addetti.

⁸ Probabilmente potrebbero essere qualcuna in più che per diversi motivi non si riesce ad individuare (qualche cambiamento nel titolo della ragione sociale, oppure qualche imprecisione nel numero della partita IVA ad es.). Comunque si è in presenza di un numero sufficiente e significativo per effettuare l’analisi comparata.



Circa la componente di genere non risulta molto prevalente il sesso femminile nelle imprese beneficiarie rispetto alle altre; anche la prevalenza giovanile o straniera non risultano forti discriminanti tra le 2 categorie di startup qui osservate.

Tab. 5 – Indicatori per beneficiari e non beneficiari di TECNONIDI. Valori assoluti e valori percentuali fatto pari a 100 il totale di beneficiari/non beneficiari per singolo indicatore.

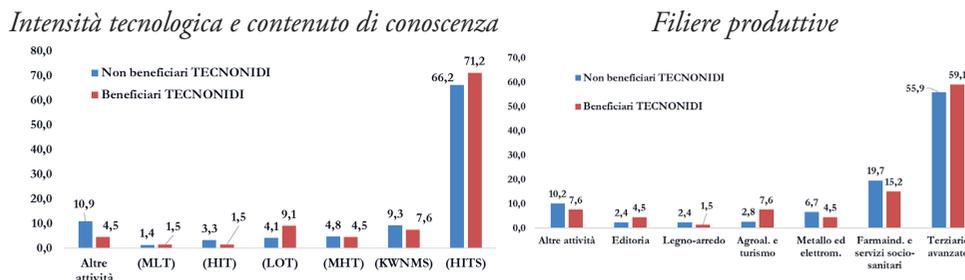
INDICATORI	Non beneficiari Tecnonidi	Beneficiari Tecnonidi	Totale complessivo
Valori assoluti	580	66	646
Settore Produttivo			
<i>Servizi</i>	79,3%	78,8%	79,3%
Classe di produzione ultimo anno			
<i>N.D.</i>	54,0%	13,6%	49,9%
<i>0-100 mila euro</i>	33,1%	57,6%	35,6%
Classi di addetti ultimo anno			
<i>N.D.</i>	71,4%	31,8%	67,3%
<i>0-4 addetti</i>	23,3%	59,1%	26,9%
Prevalenza femminile			
<i>FORTE</i>			
<i>[% del capitale sociale + % Amministratori] / 2 > 66%</i>	5,5%	6,1%	5,6%
<i>NON PREVALENTE</i>			
<i>[% del capitale sociale + % Amministratori] / 2 ≤ 50%</i>	75,0%	86,4%	76,2%
Prevalenza giovanile			
<i>ESCLUSIVA</i>			
<i>[% del capitale sociale + % Amministratori] / 2 = 100%</i>	10,2%	3,0%	9,4%
<i>NON PREVALENTE</i>			
<i>[% del capitale sociale + % Amministratori] / 2 ≤ 50%</i>	66,2%	84,9%	68,1%
Prevalenza straniera			
<i>NON PREVALENTE</i>			
<i>[% del capitale sociale + % Amministratori] / 2 ≤ 50%</i>	86,4%	93,9%	87,2%

Fonte: CCIAA, Registro delle imprese. Elaborazioni IPRES (2021).

L'analisi per intensità tecnologica e per 'filiera Istat' mostra un chiaro vantaggio dei servizi tecnologici HITS, ovvero, ad alta intensità di conoscenza. Tra le due categorie spicca la quota relativa ai beneficiari (71,2%) rispetto alle altre startup (66,2%). Per il

vero, il vantaggio relativo lo si registra anche nelle imprese Tecnonidi a bassa intensità tecnologica (9,1% rispetto a 4,1%). Le imprese non beneficiarie prevalgono relativamente nei servizi di mercato ad alto contenuto della conoscenza (KWNMS): 9,3% rispetto al 7,6% delle startup Tecnonidi.

Fig. 7 – Beneficiari e non beneficiari di TECNONIDI per intensità tecnologica e per Filiere produttive. Valori assoluti e valori percentuali fatto pari a 100 il totale di beneficiari/non beneficiari per singola classe di intensità tecnologica e singola categoria di filiera Istat.



Fonte: CCIAA, Registro delle imprese. Elaborazioni IPRES (2021).

Con riferimento alle filiere produttive, il *Terziario avanzato* vede le imprese beneficiarie in vantaggio sulle altre: rispettivamente 59,1 e 55,9%. Nel campo della *Farmindustria e dei servizi socio-sanitari* prevalgono in termini relativi le imprese non beneficiarie su quelle che hanno goduto del bando Tecnonidi (19,7% rispetto a 15,2%). Il comparto dell'*Agroalimentare e turismo* vede, per le imprese beneficiarie, quasi triplicare la propria quota rispetto alle complementari startup (7,6% a fronte del 2,8%).

3. Descrizione delle misure

La descrizione delle misure di intervento considera sia gli aspetti del regolamento regionale di esenzione per le parti di riferimento a Grandi imprese e a PIA che gli eventuali avvisi di modifica.

Per Tecnonidi si fa riferimento al relativo avviso di base con le modifiche successive.

3.1 Procedure per CdP e PIA

Il regime di aiuti *a)* alle Medie Imprese ed ai Consorzi di PMI per Programmi Integrati di Agevolazione; *b)* ai programmi di investimento promossi da Grandi Imprese, da concedere attraverso i Contratti di Programma Regionali, è disciplinato dal Regolamento generale sui regimi di aiuto regionale, esenti dall'obbligo di notificazione preventiva alla Commissione Europea, nei settori ammissibili a finanziamento nell'ambito del FESR (Regolamento regionale della Puglia per gli aiuti in esenzione n. 17 del 2014 della Puglia e successive modifiche e integrazioni).

I contratti di programma riguardano investimenti delle grandi imprese che possono consistere in progetti di Ricerca e Sviluppo anche integrati con progetti industriali a sostegno della valorizzazione economica dell'innovazione e dell'industrializzazione dei



risultati della ricerca; progetti industriali per lo sfruttamento di tecnologie o soluzioni innovative nei processi, nei prodotti/servizi e nell'organizzazione.

Il progetto integrato riguarda un'iniziativa imprenditoriale finalizzata alla produzione di beni e/o servizi per la cui realizzazione sono integrati uno o più investimenti in attivi materiali, investimenti in ricerca e sviluppo, investimenti per acquisizione di servizi per l'innovazione delle imprese, investimenti nella tutela dell'ambiente. È consentito il ricorso alla procedura negoziale.

La disciplina dei regimi di aiuti riguarda:

- Contratti di Programmi la disciplina riguarda il Titolo II – Capo 1 (artt.17-24) del Regolamento citato;
- Programmi Integrati di Agevolazione per Medie e Piccole imprese - Titolo II – Capo 2; (artt.25-33);
- Investimenti in Ricerca, Sviluppo e Innovazione – Titolo V (artt. 71-79).

Iniziative finanziabili

I programmi di investimento devono riguardare investimenti in attivi materiali, che devono essere obbligatoriamente integrati, per le medie imprese, con investimenti in ricerca e sviluppo, mentre per le piccole imprese con investimenti in ricerca e sviluppo e/o con investimenti in innovazione tecnologica dei processi e dell'organizzazione.

Inoltre, possono essere previsti investimenti in servizi di consulenza riguardanti l'ambiente, la responsabilità sociale ed etica, l'internazionalizzazione d'impresa e l'e-business, nonché la partecipazione a fiere.

Beneficiari

Contratti di Programmi

- Grandi imprese e, eventualmente, le piccole e medie imprese che realizzano programmi di investimento previsti dal progetto industriale.
- I progetti industriali devono essere promossi e presentati da una grande impresa che ne assume la responsabilità ai soli fini della coerenza tecnica e industriali.

PIA Medie Imprese

- La media impresa deve aver approvato almeno due bilanci;
- Medie imprese e, eventualmente, le piccole e medie imprese - in regime di contabilità ordinaria - che realizzano programmi di investimento;
- Nel caso in cui il progetto integrato proposto dalla media impresa preveda la realizzazione di programmi di investimento di altre PMI, almeno i 2/3 delle PMI partecipanti al progetto industriale devono essere attive ed aver approvato almeno due bilanci alla data di presentazione della istanza di accesso.

PIA Piccole imprese

- Piccola impresa che alla data di presentazione della domanda deve avere già approvato almeno tre bilanci di esercizio, deve avere registrato, nei 12 mesi antecedenti la presentazione della domanda, un numero di ULA almeno pari a 10 ed aver registrato nei tre esercizi precedenti un fatturato medio non inferiore a 1,5 milioni di euro.
- Il progetto integrato può prevedere, insieme al progetto presentato dalla piccola impresa in possesso dei requisiti di cui al comma precedente, anche la realizzazio-

ne di programmi di investimento di altre piccole o microimprese, a condizione che le aderenti, qualora non possedano i requisiti di cui al comma precedente, promuovano investimenti di importo non superiore a 2 milioni di euro.

Interventi ammissibili

- Attivi materiali (investimento).
- Ricerca e Sviluppo (ricerca industriale; sviluppo sperimentale; studi di fattibilità tecnica; brevetti ed altri diritti di proprietà industriale);
- Innovazione tecnologica, dei processi e dell'organizzazione (servizi di consulenza in materia di innovazione; servizi di consulenza e di supporto all'innovazione; messa a disposizione di personale altamente qualificato da parte di un organismo di ricerca; servizi per l'innovazione dei processi e dell'organizzazione);
- Servizi di consulenza in materia di innovazione (innovazione delle imprese; introduzione di nuove tecnologie; trasferimento di tecnologia; ottenimento, convalida e difesa di brevetti e altri attivi immateriali);
- Servizi di consulenza di supporto all'innovazione (consultazione di banche dati e biblioteche tecniche; ricerche di mercato; utilizzazione di laboratori; etichettatura di qualità, test e certificazioni di prodotto).

3.2 Procedure per Tecnonidi

Il Fondo Tecnonidi venne istituito con Delibera di Giunta regionale del 04/07/2017. La misura agevolativa è gestita operativamente da Puglia Sviluppo S.p.A come Organismo Intermedio e finanziato ai sensi dell'Accordo di Finanziamento sottoscritto tra la Regione Puglia e Puglia Sviluppo in data 24/07/2017 e successive modifiche e integrazioni.

La misura è destinata alle piccole imprese, che, nel territorio della Regione Puglia, intendono avviare o sviluppare piani di investimento a contenuto tecnologico (finalizzati all'introduzione di nuove soluzioni produttive/di servizi per la valorizzazione economica di risultati di conoscenze acquisite e delle attività del sistema della ricerca pubblica e privata) nelle aree di innovazione individuate.

La dotazione iniziale del fondo è di 30 milioni di euro, aumentata successivamente con DGR 1667 dell'8 ottobre 2020 per 3 milioni di euro.

Possono richiedere l'agevolazione le imprese iscritte da non più di 5 anni al registro della competente CCIAA e riconducibili ad una delle seguenti tipologie:

- a. regolarmente costituite ed iscritte al registro delle Start-up innovative istituito ai sensi del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito in Legge n. 221 del 18/12/2012;
- b. che hanno sostenuto costi di ricerca e sviluppo che rappresentino almeno il 10% del totale dei costi di esercizio in almeno uno dei tre anni precedenti la concessione dell'aiuto oppure, nel caso di una start-up senza dati finanziari precedenti, nella revisione contabile dell'esercizio finanziario in corso, come certificato da un revisore dei conti esterno, ovvero poter dimostrare attraverso una valutazione eseguita da un esperto esterno, che in un futuro prevedibile svilupperà prodotti, servizi o processi nuovi o sensibilmente migliorati rispetto allo stato dell'arte nel settore interessato e che comportano un rischio di insuccesso tecnologico o industriale;



c. che dispongono del riconoscimento del Seal of excellence (Iniziativa pilota della Commissione europea nell'ambito del Programma Strumento PMI "Orizzonte 2020").

La misura è destinata alle piccole imprese, che, nel territorio della Regione Puglia, intendono avviare o sviluppare piani di investimento a contenuto tecnologico (finalizzati all'introduzione di nuove soluzioni produttive/di servizi per la valorizzazione economica di risultati di conoscenze acquisite e delle attività del sistema della ricerca pubblica e privata) nelle aree di innovazione individuate.

Le iniziative proposte devono essere riconducibili ad una delle aree di innovazione di seguito riportate:

Area di innovazione prioritaria	Filiera di Innovazione
Manifattura sostenibile	<i>Aerospazio, Beni strumentali, Trasporti Altro manifatturiero (Tessile e abbigliamento, Mobili, Chimica, ecc.)</i>
Salute dell'uomo e dell'ambiente	<i>Agroalimentare, Ambiente, Energia sostenibile, Farmaceutico Medicale e salute</i>
Comunità digitali, creative e inclusive	<i>Industria culturale, Innovazione sociale</i>

4. *Analisi delle misure*

L'analisi delle misure è stata raggruppata in due parti: nella prima vengono analizzati assieme gli interventi CdP e PIA Medie e Piccole imprese, in considerazione delle caratteristiche comuni degli interventi per target di impresa differenti. Sotto il profilo teorico risulta importante il coinvolgimento dei differenti target di impresa per analizzare i percorsi di rafforzamento di un eco-sistema innovativo che implica rapporti relazionali e di "fertilizzazione" tra grandi, medie e piccole imprese. Nella seconda vengono considerate le start up tecnologiche, come misura di creazione di impresa e si potenziamento dell'ecosistema innovativo territoriale.

L'analisi delle misure viene articolata per:

- filiera produttiva (ISTAT);
- intensità tecnologica e contenuto di conoscenza, secondo la classificazione OCSE/EUROSTAT;
- area di innovazione e KET's⁹;
- investimento pro-capite a livello territoriale, con l'obiettivo di rilevare fenomeni di concentrazione verso una diffusione sul territorio.

⁹ Nel 2009, la Commissione europea ha definito le KETs (Key Enabling Technologies), come quelle "tecnologie capaci di migliorare e innovare i processi, e al contempo aumentare il valore commerciale dei prodotti in ogni comparto industriale, producendo, nel prossimo futuro, un vantaggio competitivo sistemico sia sul fronte della ricerca scientifica che su quello industriale e occupazionale". Fotonica, materiali avanzati, biotecnologie, microelettronica, nanoelettronica, nanotecnologie, sistemi di fabbricazione avanzati, sono queste le KETs o Tecnologie Abilitanti definite.

4.1 Contratti di Programma e PIA medie e piccole imprese

4.1.1 Uno sguardo d'insieme

Un quadro sintetico sui principali risultati dell'intervento relativo alle tre misure, aggiornato al mese di giugno 2021 evidenzia un investimento complessivo di circa 2,2 miliardi di euro, con agevolazioni concesse di poco più di 900 milioni di euro per 266 iniziative progettuali e 296 imprese tra piccole, medie e grandi. Alcune imprese hanno partecipato a più di una iniziativa finanziata o in fase di istruttoria, mentre 26 sono le imprese con partecipazioni estere nel capitale sociale.

La distribuzione degli investimenti per il 41% (circa 900 milioni di euro) è destinata alle attività di R&S, mentre il 57% (circa 1,3 miliardi di euro) è destinato agli attivi materiali (soprattutto macchinari, impianti, attrezzature e opere murarie).

Da sottolineare gli scarsi investimenti che sono classificabili in funzione specifica per obiettivi ambientali. Nella nuova programmazione 2021-2027 dei Fondi Strutturali la politica di sostegno agli investimenti in R&S e all'innovazione, oltre che alle opere strutturali (attivi materiali), dovrà essere sempre più orientata a favorire la transizione ambientale e un impatto ambientale neutrale, secondo la tabella di marcia indicata dalla Commissione UE il 14 luglio 2021¹⁰.

Tab. 6 – Sintesi dei risultati. Giugno 2021.

Indicatori	CdP	PIA Media	Pia Piccole
N. Iniziative	69	79	118
N. Imprese	100	79	117
N. Imprese con più di un finanziamento	11	8	4
N. Imprese con capitale estero	26	0	0
Investimento totale € di cui	1.234.226.347	504.182.669	454.126.107
✓ R&S	589.384.304	154.760.016	157.159.504
✓ Innovazione	830.450	8.447.872	9.868.740
✓ Consulenze	452.500		
✓ Ambientali		436.140	861.747
✓ Apertura estero		8.446.921	10.230.180
✓ Attivi materiali	643.559.094	332.091.720	276.005.937
Agevolazioni €	486.894.800	212.656.354	232.623.593
<i>Iniziative concluse e in attuazione €</i>	<i>816.674.323</i>	<i>251.328.136</i>	<i>189.386.888</i>
Incremento ULA - unità	1.571	758	939

Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.

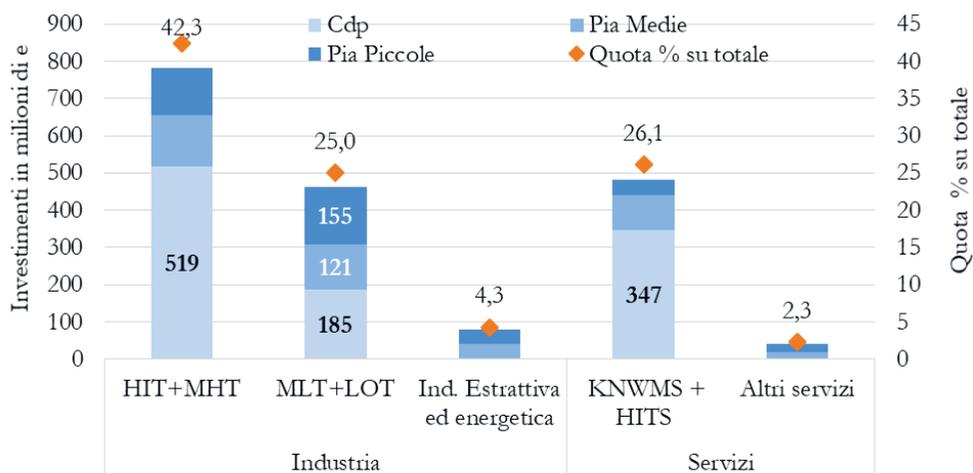
¹⁰ Commissione UE “Pronti per il 55 %”: Realizzare l'obiettivo climatico dell'ue per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica; COM (2021) 550 final – 14 luglio.



Considerando le iniziative già concluse e in fase di attuazione, l'investimento complessivo è pari a circa il 57% del totale con un maggior livello di attuazione per i CdP. L'occupazione aggiuntiva in termini di Unità di Lavoro Annuo (ULA) è prevista pari a circa 3.300 di cui 1.571 (48%) come contributo dei CdP.

Le analisi che seguono sono al netto delle “Istanze di accesso in valutazione” e “Progetti definitivi attesi” per i CdP (circa il 15% del totale degli investimenti) e le “Istanze di accesso in istruttoria” per i PIA (circa il 16% del totale degli investimenti), in considerazione che tali progetti richiedono un tempo non certo breve per diventare effettivamente operativi e, quindi, capaci di generare flussi di spesa nel sistema economico regionale. Gli investimenti sono concentrati nelle imprese con media e alta tecnologia e di conoscenza per circa il 62% del totale. In particolare, circa 800 milioni di euro di investimenti (42% del totale) sono sviluppati da imprese ad alta e medio-alta intensità tecnologica nel settore manifatturiero, mentre investimenti per circa 480 milioni di euro (26% del totale) riguarda imprese nel settore dei servizi di mercato e tecnologici ad alto contenuto di conoscenza. Gli investimenti derivanti dai CdP rappresentano il 66% del totale delle imprese ad alta e medio-alta intensità tecnologica nel settore manifatturiero e il 72% del totale nei servizi di mercato e tecnologici ad alto contenuto di conoscenza.

Fig 8 – Investimenti (CdP + PIA) per intensità tecnologica e di conoscenza. Valori percentuali. Giugno 2021.

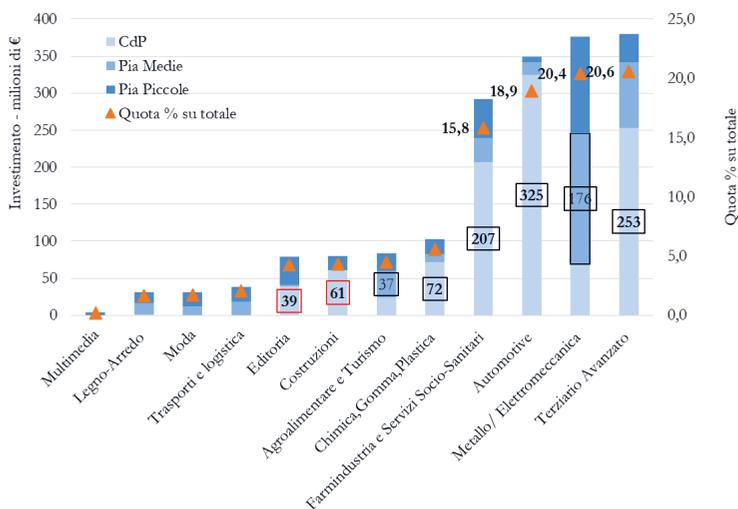


Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.

Circa 460 milioni di euro di investimenti sono sviluppati da imprese che ricadono in settori del manifatturiero a medio-bassa e bassa intensità tecnologica, con una distribuzione simile tra grandi, medie e piccole imprese.

Sotto il profilo delle filiere produttive si rileva che il 76% degli investimenti sono destinati a quattro filiere: *Terziario avanzato, Metalli/Elettromeccanica, Automotive, Farmindustria e Servizi socio-sanitari.*

Fig. 9 – Investimenti (CdP+PIA) per filiera produttiva.

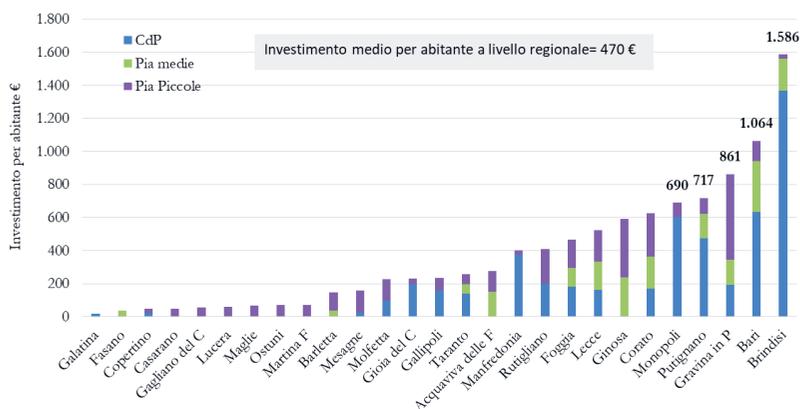


Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.

Gli investimenti CdP sono nettamente prevalenti nelle filiere *Automotive e Farmindustria e Servizi socio-sanitari*, una distribuzione più equilibrata si osserva nelle altre due filiere. Gli investimenti CdP sono nettamente prevalenti anche in altre due filiere: *Costruzioni* (76% del totale della filiera) e *Chimica, Gomma, Plastica* (70% del totale della filiera).

Sotto il profilo territoriale gli investimenti complessivi ricadono in 27 SLL su 44 (61% del totale), con una forte concentrazione in due Sistemi Locali del Lavoro (SLL): Brindisi e Bari che superano i 1.000 euro per abitante. In queste due aree si concentra circa il 58% degli investimenti complessivi.

Fig. 10 – Investimenti (CdP +PIA) per abitante per SLL- Valori assoluti in euro.



Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.



Considerando i primi cinque SLL per investimento per abitante (oltre a Brindisi e Bari, anche Gravina in Puglia, Putignano e Monopoli), la concentrazione degli investimenti complessivi raggiunge la quota del 65%.

L'intervento con maggiore diffusione territoriale è quello PIA Piccole imprese (25 SLL), quello meno diffuso è PIA Medie imprese (solo 12); i CdP sono presenti in 17 SLL.

Tab. 7 – Distribuzione degli interventi per SLL.

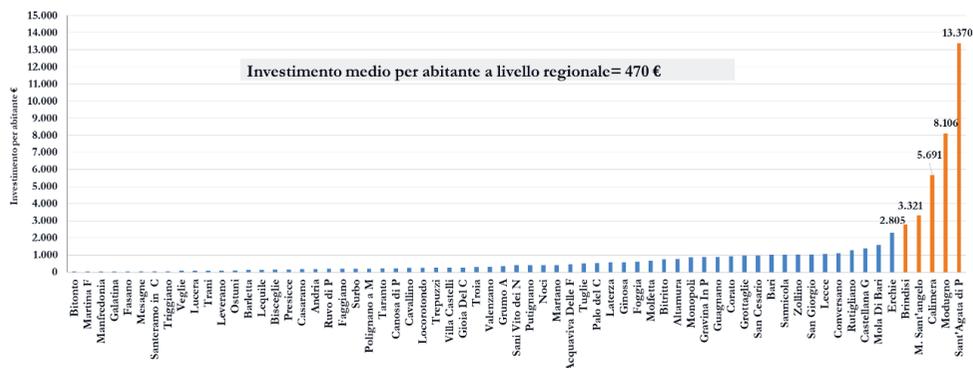
Localizzazione	CdP	PIA Medie	PIA Piccole
CdP	17		
PIA Medie	0	12	
PIA Piccole	8	2	25

Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.

Inoltre, in 8 SLL vi è la combinazione di interventi CdP e PIA Piccole imprese, mentre in due SLL sono presenti interventi PIA Medie e Piccole imprese.

A livello comunale gli investimenti si distribuiscono in 67 Comuni (26% del totale), di questi 15 superano i 1.000 euro per abitante, mentre sei superano i 2.000 euro per abitante in ordine decrescente: Sant'Agata di Puglia, Modugno, Calimera, Monte Sant'Angelo, Brindisi, Erchie.

Fig. 11 – Investimenti (CdP + PIA) per abitante per Comuni- Valori assoluti in euro.



Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.

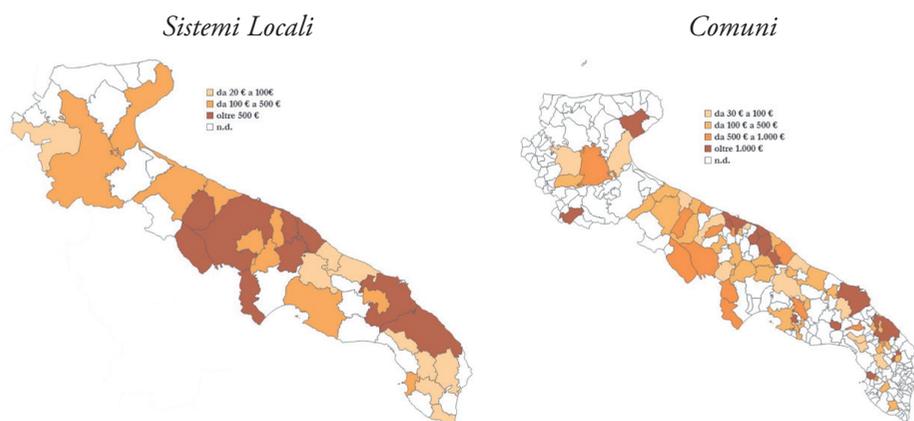
Tab. 8 – Distribuzione degli investimenti per abitante per i Comuni con un valore superiore a 1.000 euro.

Comuni con + di 1.000 euro per abitante	Bari, Sannicola, Zollino, San Giorgio, Lecce, Conversano, Rutigliano, Castellana Grotte, Mola di Bari, Erchie, Brindisi, Monte Sant'Angelo, Calimera, Modugno, Sant'Agata di Puglia.
Comuni con + di 2.000 euro per abitante	Erchie, Brindisi, Monte Sant'Angelo, Calimera, Modugno, Sant'Agata di Puglia.

Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.

In termini assoluti, considerando i principali Comuni delle Aree ASI (Bari-Modugno, Foggia-Manfredonia, Brindisi-Mesagne, Lecce-Surbo, Taranto-Grottaglie) si può osservare una concentrazione degli investimenti complessivi pari a circa il 62% del totale.

Fig. 12 – Distribuzione territoriale degli investimenti complessivi (CdP+PIA) per abitante. Valori in euro.



Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.

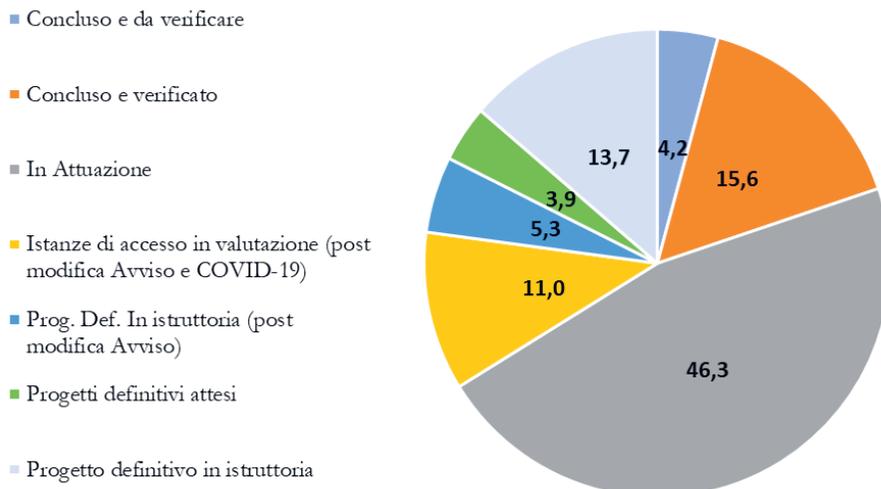
4.1.2 Un approfondimento per singola misura

- *Contratti di Programma*

Sotto il profilo dello stato di attuazione su 69 iniziative progettuali 41 risultano concluse o in attuazione, per circa 817 milioni di euro, pari al 66% del totale. Le iniziative nella fase di accesso alla valutazione a seguito della modifica dell'avviso pubblico e degli adeguamenti dovuti alla situazione determinata dal Covid 19 e quelle in attesa dei progetti definitivi sono 14 per un valore di circa 184 milioni di euro, pari a circa il 15% del totale degli investimenti. Gli investimenti al netto delle iniziative nella fase di accesso alla valutazione e in attesa dei progetti definitivi ammontano a circa un miliardo di euro. L'analisi è stata condotta su quest'ultimo insieme di iniziative.



Fig. 13 – Stato di attuazione degli investimenti totali CdP. Giugno 2021. Valori %.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.

Una disaggregazione per Area di innovazione e Tecnologie abilitanti (KETs) consente di evidenziare la forte concentrazione degli investimenti nell'Area di innovazione relativa alla *Manifattura Sostenibile* (circa il 73% del totale).

Tab. 9 – Investimenti CdP per KETs e Aree di innovazione – Giugno 2021 – Valori in euro.

KETs	Comunità digitali, creative e inclusive	Manifattura Sostenibile	Salute dell'uomo e dell'ambiente	Totale
Biotecnologie			42.329.800	42.329.800
Fotonica			3.827.137	3.827.137
Materiali avanzati		12.919.576		12.919.576
Micro e nanoelettronica		125.491.116	1.267.471	126.758.586
Tecnologie di produzione avanzata	110.207.248	623.319.141	131.219.199	864.745.589
Totale complessivo	110.207.248	761.729.832	178.643.607	1.050.580.688

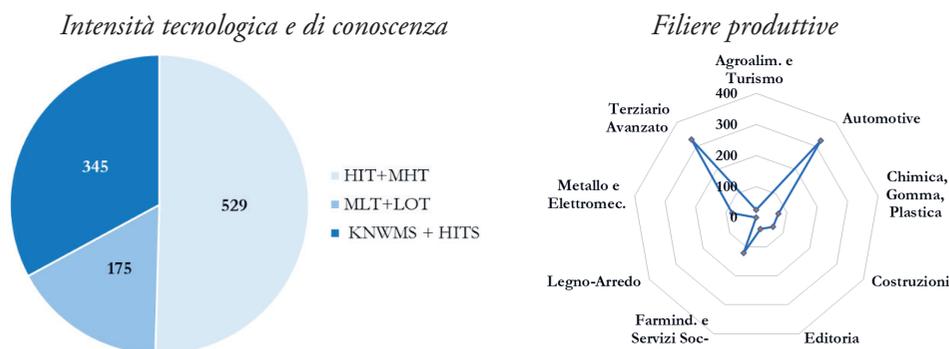
Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.

Con riferimento alle Tecnologie abilitanti l'82% riguarda le Tecnologie di produzione avanzata e il 12% la Micro e Nanotecnologia; complessivamente questi due ambiti assorbono circa il 95% degli investimenti ammessi a finanziamento.

La scomposizione degli investimenti per intensità tecnologica e di conoscenza dei comparti produttivi consente di evidenziare come 529 milioni di euro (circa il 50% del totale) siano attivati nei comparti dell'industria manifatturiera ad alta e medio-alta in-

tensità tecnologica, mentre 345 milioni (33% del totale) siano attivati nell'ambito dei servizi di mercato e tecnologici ad elevato contenuto di conoscenza. Rimane una quota di investimenti di 175 milioni di euro (circa il 17% del totale) attivata nell'ambito di comparti dell'industria manifatturiera a medio-bassa e bassa intensità tecnologica.

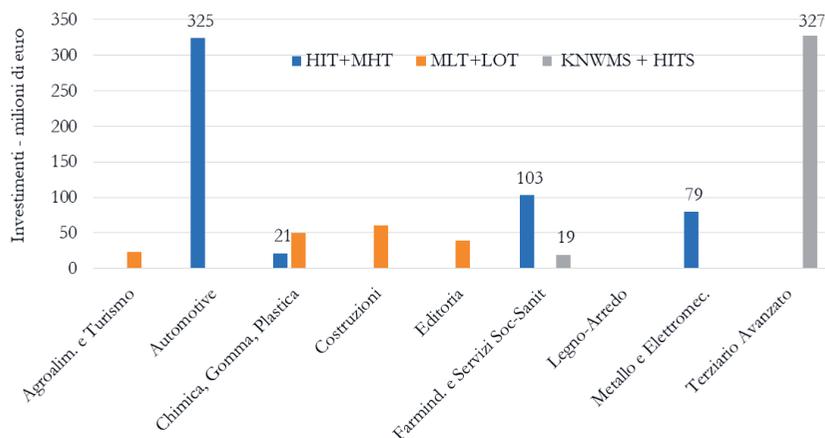
Fig 14 – Investimenti CdP per Intensità tecnologica e filiere produttive. Milioni di euro.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.

Gli investimenti nei comparti del manifatturiero ad alta e medio-alta intensità tecnologica sono concentrati nella filiera dell'*Automotive* (325 milioni di euro), nella *Farmindustria e Servizi Socio-sanitari* (103 milioni di euro) e nella *Elettromeccanica* (79 milioni di euro). Naturalmente gli investimenti nei servizi di mercato e tecnologici ad elevato contenuto di conoscenza sono concentrati nella filiera del Terziario Avanzato (327 milioni di euro) e una modesta quota nella filiera *Farmindustria e Servizi Socio-sanitari* (19 milioni di euro).

Fig. 15 – Investimenti CdP per filiera e intensità tecnologica e di conoscenza. Milioni di euro.



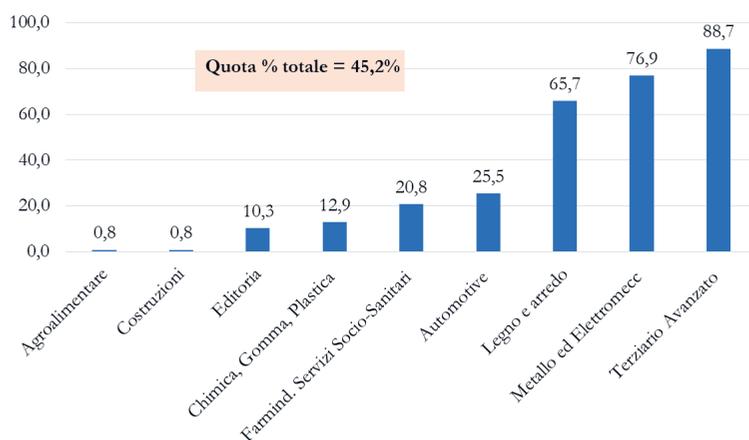
Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.

Gli investimenti in R&S rappresentano circa il 45,2% del totale degli investimenti analizzati. Tuttavia, questo valore medio nasconde profonde differenze considerando le



single filiere produttive. In questo caso si va da un massimo di circa l'89% degli investimenti in R&S della filiera *Terziario Avanzato*, ad un minimo di meno dell'1% nelle filiere *Agroalimentare* e *Costruzioni*. Una buona quota di investimenti in R&S superiore al 50% si rileva nelle filiere *Legno e Arredo* e *Metallo e Elettromeccanica*.

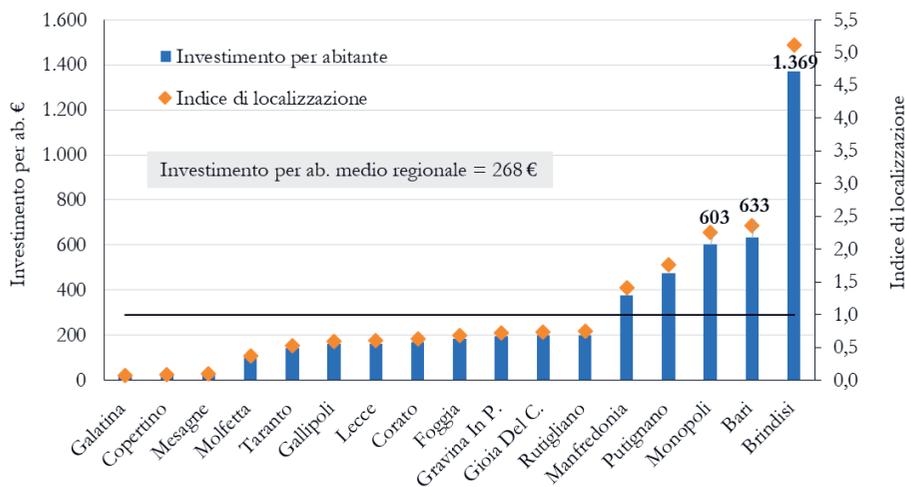
Fig. 16 – Quota % degli investimenti CdP in R&S per filiera. Valori percentuali – Giugno 2021.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.

Gli investimenti delle imprese beneficiarie dei contratti di programmi si concentrano solo in 17 dei 44 Sistemi Locali del Lavoro (SLL).

Fig. 17 – Investimenti CdP per abitante (asse sx) e indice di localizzazione per Sistema Locale del Lavoro (asse dx) – Giugno 2021.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.

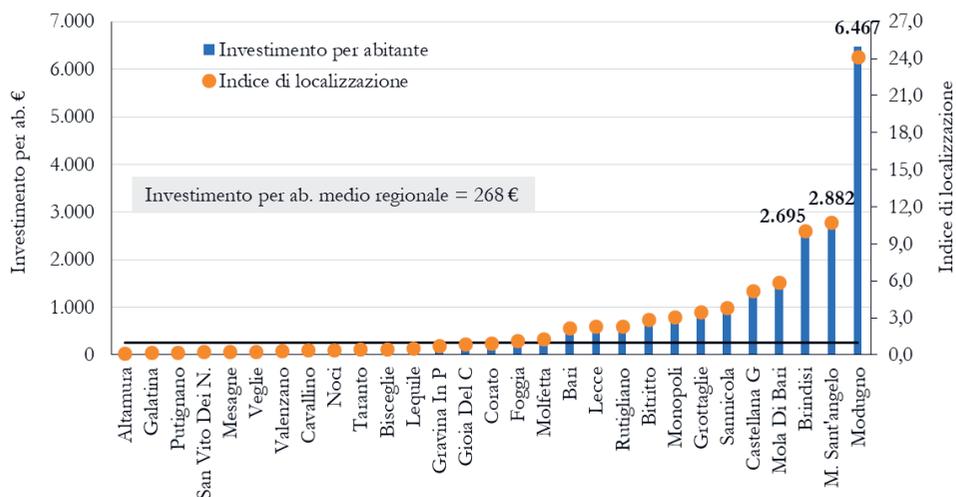
Il SLL di Brindisi mostra il valore più elevato degli investimenti per abitante (1.369 euro), circa il doppio di quello del SLL di Bari e di Monopoli e oltre 5 volte il valore medio regionale (268 € per abitante con un valore dell'indice di localizzazione¹¹ pari a 5,1). Solo 5 SLL hanno un indice di localizzazione superiore a 1 (Brindisi, Bari, Monopoli, Putignano e Manfredonia). Pertanto, gli investimenti risultano fortemente concentrati. Al netto degli investimenti plurilocalizzati, in questi cinque SLL si concentra il 79% degli investimenti a fronte di una popolazione pari al 28% del totale regionale.

L'analisi a livello comunale¹² evidenzia come gli investimenti hanno interessato 29 Comuni con una popolazione complessiva di circa 1.500.000 abitanti. Tuttavia, l'80% di questi ricade in soli 7 Comuni (Modugno, Brindisi, Bari, Lecce, Foggia, Monopoli, Mola di Bari) con una popolazione pari al 19% del totale della popolazione regionale.

Ben 15 Comuni hanno un investimento per abitante inferiore al valore medio regionale; quindi, con un indice di localizzazione degli investimenti inferiore a 1; mentre 6 Comuni hanno un investimento per abitante superiore a 1.000 euro: Sannicola, Castellana Grotte, Mola di Bari, Brindisi, Monte Sant'Angelo e Modugno.

Se si considerano gli agglomerati Bari-Modugno, Brindisi-Mesagne e Taranto-Grottaglie, gli investimenti che ricadono in questi territori ammonta a circa 710 milioni di euro (68% del totale a fronte di una popolazione del 17,5% del totale regionale).

Fig. 18 – Investimenti CdP per abitante (asse sx) e indice di localizzazione per Comune (asse dx).



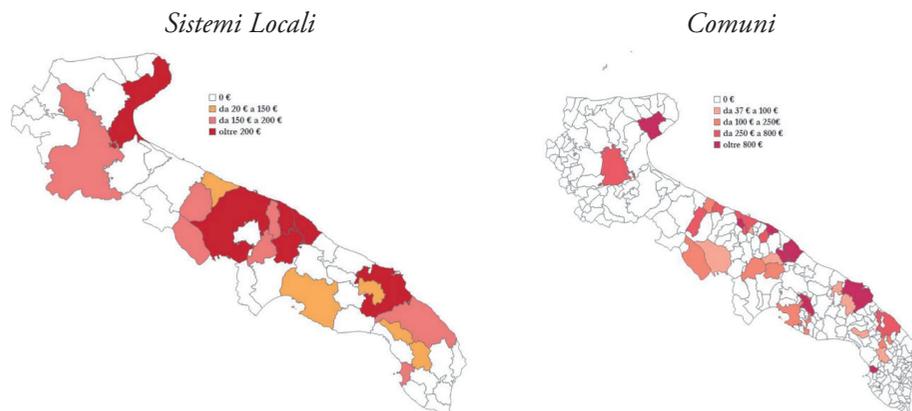
Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.

¹¹ L'indice di localizzazione è dato dal rapporto tra l'investimento per abitante del SLL e l'investimento per abitante a livello medio regionale. Un valore uguale a 1 indica che non c'è alcuna concentrazione. Un valore inferiore a 1 indica che nel SLL vi è un valore inferiore a quello medio regionale. Un valore superiore a 1 indica una concentrazione nel SLL.

¹² Gli investimenti plurilocalizzati pari a 92,6 Milioni di euro (8,8% del totale) sono stati ripartiti in parti uguali tra i Comuni interessati.



Fig. 19 – Distribuzione territoriale degli investimenti CdP per abitante. Valori in euro.

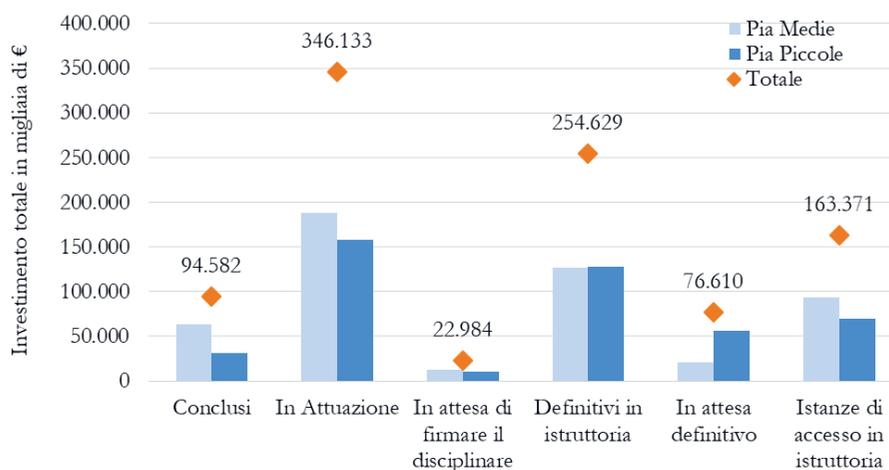


Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.

- *PIA Medie e Piccole imprese*

Le iniziative concluse o in fase di attuazione sono 103 (su un totale di 197) per un investimento complessivo di circa 441 milioni di euro (46% del totale). L'andamento è sostanzialmente simile tra PIA Medie e Piccole imprese.

Fig. 20 – Stato di attuazione dei progetti PIA Medie e Piccole. Valori assoluti in migliaia di euro – Giugno 2021.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.

Gli investimenti al netto delle iniziative nella fase di accesso all'istruttoria ammontano a circa 795 milioni di euro (83% del totale). L'analisi che segue è stata condotta su quest'ultimo insieme di iniziative.

Una disaggregazione per Area di innovazione e Tecnologie abilitanti (KETs) consente di evidenziare la forte concentrazione degli investimenti nell'Area di innovazione relativa alla *Manifattura Sostenibile* che assorbe circa il 64% del totale.

Tab. 10 – Investimenti PIA per KETs e Aree di innovazione – Giugno 2021 – Valori in euro.

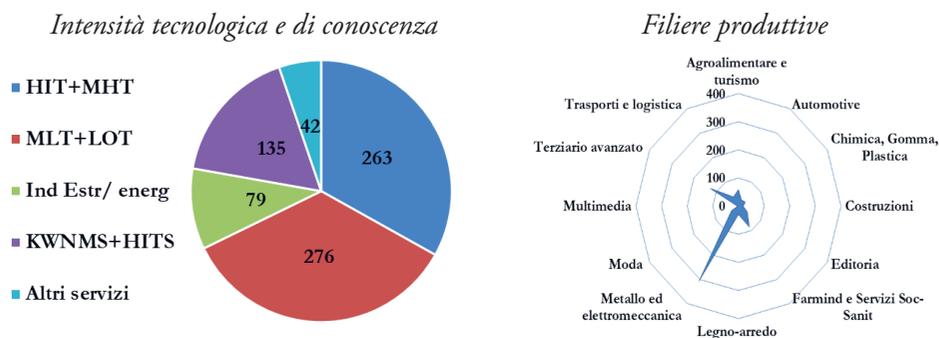
KETs	Comunità digitali, creative e inclusive	Manifattura Sostenibile	Salute dell'uomo e dell'ambiente	Totale
Biotecnologie	-	-	20.975.972	20.975.972
Materiali avanzati	-	68.717.504	56.303.182	125.020.686
Micro e nanoelettronica	-	23.108.120	15.239.409	38.347.529
Tecnologie di produzione avanzata	38.879.555	418.399.133	153.314.674	610.593.361
Totale	38.879.555	510.224.757	245.833.237	794.937.549

Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.

Con riferimento alle Tecnologie abilitanti l'82% riguarda le *Tecnologie di produzione avanzata* e il 16% i *Materiali Avanzati*; complessivamente questi due ambiti assorbono circa il 93% degli investimenti ammessi a finanziamento.

La scomposizione degli investimenti per intensità tecnologica e di conoscenza dei comparti produttivi consente di evidenziare come 263 milioni di euro (circa il 33% del totale) sono attivati nei comparti dell'industria manifatturiera ad alta e medio-alta intensità tecnologica, mentre 138 milioni (17% del totale) sono attivati nell'ambito dei servizi di mercato e tecnologici ad elevato contenuto di conoscenza. Pertanto, circa il 50% degli investimenti è destinato a settori ad alta e medio-alta intensità tecnologica e di conoscenza, una quota inferiore a quanto rilevato per la misura CdP.

Fig. 21 – Investimenti PIA per Intensità tecnologica e filiere produttive – Milioni di euro.



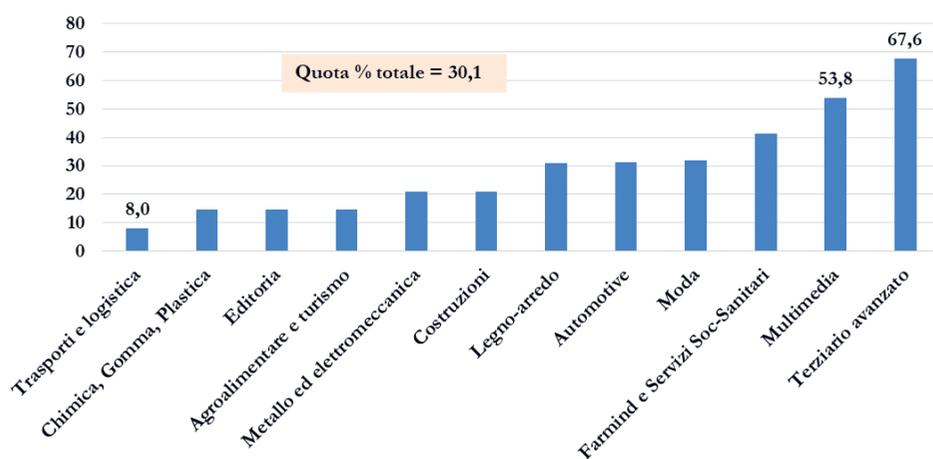
Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.



Sotto il profilo delle filiere produttive, gli investimenti risultano sono concentrati nelle seguenti tre in ordine decrescente: *Metallo ed Elettromeccanica*, *Terziario Avanzato* e *Famindustria e Servizi Socio-Sanitari*. Queste tre filiere assorbono circa 519 milioni di euro (65% del totale).

Gli investimenti in R&S rappresentano circa il 30,1% del totale degli investimenti analizzati. Tuttavia, questo valore medio nasconde profonde differenze considerando le singole filiere produttive. In questo caso si va da un massimo del 67,6% degli investimenti in R&S della filiera *Terziario Avanzato*, ad un minimo dell'8% della filiera *Trasporti e logistica*. Una buona quota di investimenti in R&S superiore al 50% si rileva nella filiera *Multimedia*.

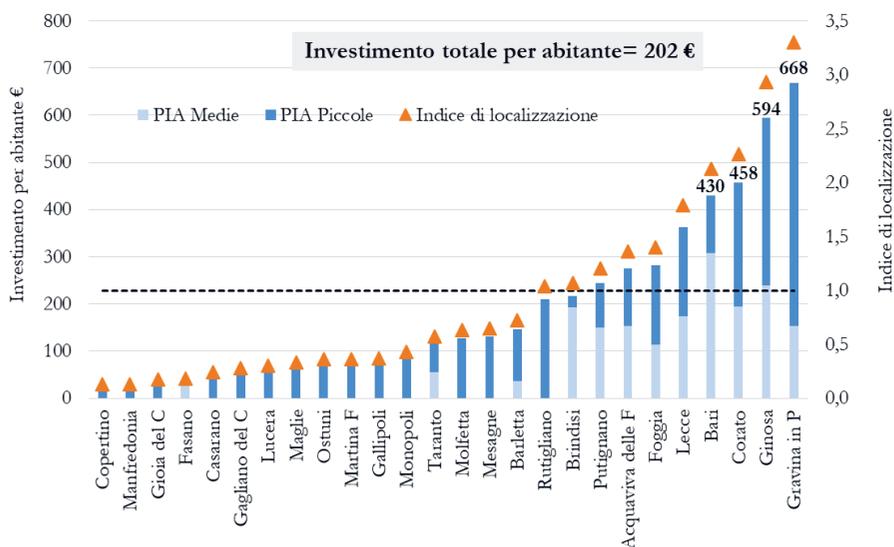
Fig. 22 – Quota % degli investimenti PIA in R&S per filiera- Valori percentuali.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.

Sotto il profilo territoriale, gli investimenti complessivi PIA Medie e Piccole imprese si distribuiscono in 26 SLL, di cui ben 17 con un valore inferiore degli investimenti per abitante a quello medio regionale (202 euro per abitante) e quindi con un indice di localizzazione inferiore a 1. Quattro SLL mostrano un valore doppio o triplo rispetto a quello medio regionale: Bari, Corato, Ginosa e Gravina in Puglia.

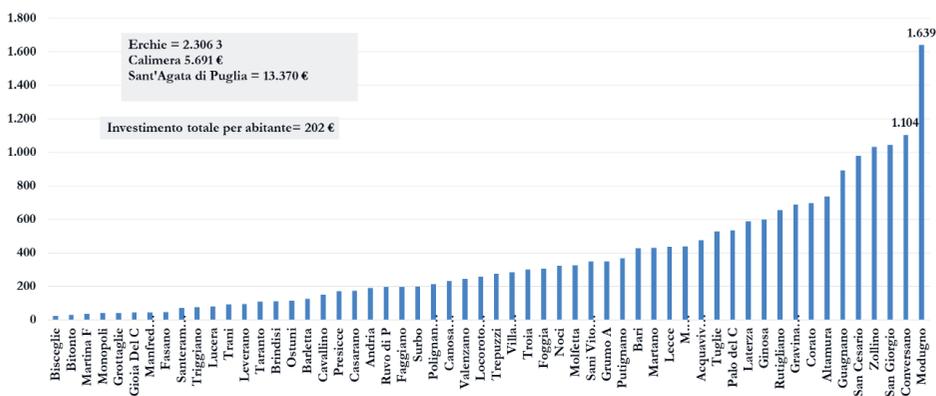
Fig. 23 – Investimenti per abitante PIA (asse sx) e indice di localizzazione per SLL (asse dx). Valori in euro e percentuali.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.

A livello comunale gli investimenti ricadono in 59 Comuni. Ben 24 hanno un valore degli investimenti per abitante inferiore al valore medio regionale e quindi con un indice di localizzazione inferiore a 1; mentre sette Comuni hanno un valore superiore a 1.000 euro per abitante: Zollino, San Giorgio Jonico, Conversano, Modugno, Erchie, Calimera, Sant'Agata di Puglia. Tuttavia, considerando gli investimenti in valore assoluto, ben il 43% (circa 335 milioni di euro) si concentra in 5 Comuni: Lecce, Foggia, Altamura, Modugno e Bari.

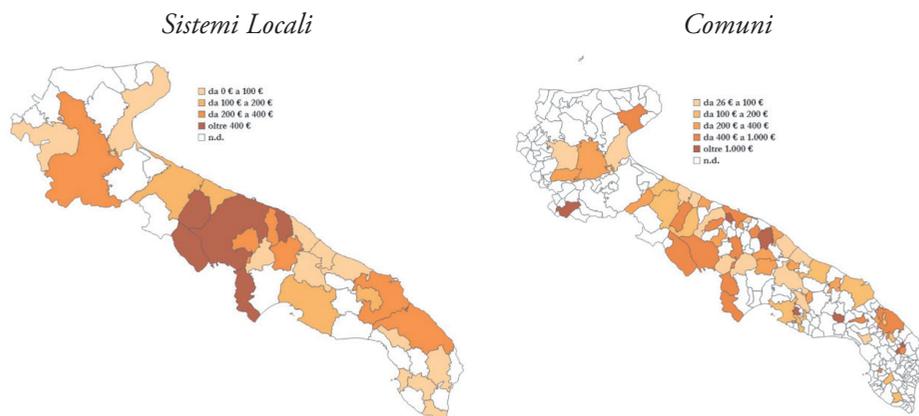
Fig. 24 – Investimenti per abitante PIA per Comuni. Valori in euro. Giugno 2021.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.



Fig. 25 – Distribuzione territoriale degli investimenti PIA per abitante. Valori in euro.



Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.

4.2 Tecnonidi

Lo stato di attuazione dell'iniziativa Tecnonidi rileva una attivazione complessiva 26 milioni euro tra investimenti (circa 15 milioni di euro) e spese di funzionamento (circa 11 milioni di euro). Le agevolazioni complessive ammontano a circa 21 milioni di euro di cui circa 12 milioni di euro (59% del totale delle agevolazioni) in conto impianti.

Tab. 11 – Stato di attuazione intervento Tecnonidi. Valori assoluti. Giugno 2021.

	Concluso	In fase di realizzazione	Totale
N. Iniziative/ Imprese	15	98	113
Investimenti (€)	1.304.558	13.929.214	15.233.772
<i>di cui per Know How e attivi immateriali</i>	494.864	6.251.874	6.746.738
Spese funzionamento (€)	1.256.625	9.416.343	10.672.968
<i>di cui per personale qualificato</i>	510.147	4.472.935	4.983.802
Agevolazione Totale (€)	2.048.946	18.652.054	20.701.000
<i>di cui Impianti (E)</i>	1.043.646	11.117.379	12.161.025
Incremento ULA	30	211	241

Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.

Gli investimenti per Know-How e attivi immateriali ammontano a circa 7 milioni di euro (44% degli investimenti), mentre nelle spese di funzionamento circa 5 milioni di euro (47% del totale) sono impiegati per personale qualificato sia in quanto soci che vi lavorano sia in termini di nuovi assunti.

Gli occupati, valutati in termini di ULA, aumentano di 241 unità, su una base di partenza di 164.

L'analisi dei dati relativamente agli investimenti riguardanti gli interventi posti in essere evidenzia che nell'ambito delle tre aree di innovazione individuate dalla Regione Puglia (*Comunità digitale, creative e inclusive; Manifattura sostenibile e Salute dell'uomo e dell'ambiente*), il 55% del totale delle spese di investimento e di funzionamento ricadono nella prima area (circa 14,3 milioni di euro), mentre la seconda assorbe circa il 15,65 del totale.

Osservando gli investimenti complessivi (da ora in poi comprensivi delle spese di finanziamento) per ambiti di innovazione si rileva che i primi cinque (su 25 ambiti) assorbono circa il 53% del totale, nell'ordine: *Sistemi di progettazione, simulazione e gestione, Rafforzamento delle reti comunitarie e inclusione sociale, Sistemi di produzione avanzata, Nuovi materiali e Alimenti funzionali*. Incrociando aree di innovazione e ambiti di innovazione si evince che i primi 5 per singola area di innovazione assorbono sempre oltre i 2/3 delle risorse investite. Una maggiore concentrazione si riscontra per *Manifattura sostenibile*.



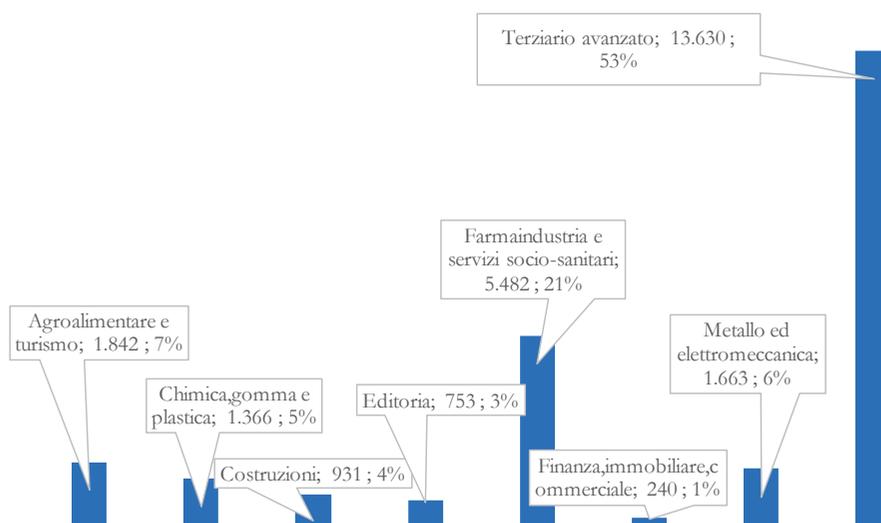
Tab. 12 – Graduatoria dei primi 5 ambiti di innovazione per singola area di innovazione. Spese di investimento e Spese di finanziamento per livello di intensità tecnologica. Valori in migliaia di euro; incidenza percentuale delle prime 5 classi sul totale per area di innovazione. Giugno 2021.

Ambiti di innovazione	AREA DI INNOVAZIONE Comunità digitali, creative e inclusive	Ambiti di innovazione	AREA DI INNOVAZIONE Manifattura sostenibile	Ambiti di innovazione	AREA DI INNOVAZIONE Salute dell'uomo e dell'ambiente
Sistemi di progettazione, simulazione e gestione	4.274	Nuovi materiali	751	Alimenti funzionali	1.571
Rafforzamento delle reti comunitarie e inclusione sociale	3.562	Sistemi di progettazione, simulazione e gestione	671	Nuovi materiali	1.085
Produzione e la comunicazione di contenuti culturali e artistici	1.130	Sistemi ed equipaggiamenti	612	Terapie avanzate	822
Sistemi di produzione avanzata	908	Sistemi di produzione avanzata	608	Sicurezza alimentare	712
Sistemi di controllo e attuazione	708	Gestione sostenibile dei rifiuti e valorizzazione degli scarti di produzione	605	Sistemi di produzione avanzata	613
<i>Subtotale</i>	10.582	<i>Subtotale</i>	3.247	<i>Subtotale</i>	4.803
<i>Incidenza sul totale</i>	74%	<i>Incidenza sul totale</i>	80%	<i>Incidenza sul totale</i>	64%
Totale	14.303		4.049		7.555

Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.

Oltre la metà degli investimenti complessivi si concentrano nella filiera produttiva del 'terziario avanzato' (16,6 milioni di euro). Seguono gli investimenti concernenti la *Farmaindustria e i Servizi socio-sanitari* con circa 5,5 milioni di euro (21% del totale). Tra il 5 e 7% si posizionano la *Chimica, Gomma e Plastica* (1,36 milioni di euro), *Metallo ed Elettromeccanica* (1,63 milioni di euro), l'*Agroalimentare e Turismo* (1,8 milioni di euro).

Fig. 26 – Spese di investimento e Spese di finanziamento per Filiera produttiva. Valori in migliaia di euro e per incidenza percentuale sul totale. Giugno 2021.

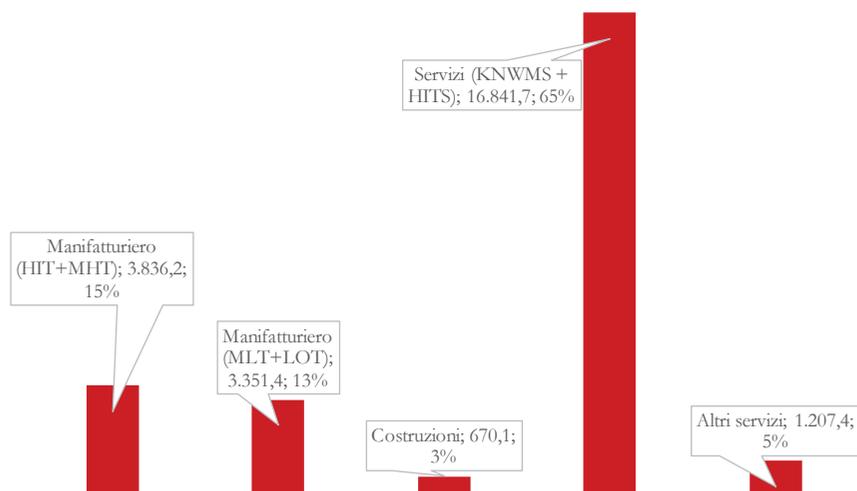


Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.

Analizzando gli investimenti per livello di intensità tecnologica emerge nettamente la voce *Servizi di mercato ad alto contenuto di conoscenza e servizi ad alto contenuto tecnologico*: circa 16,8 milioni di euro, ovvero, i 2/3 del totale. Segue la voce 'manifatturiero ad alto e medio contenuto tecnologico' con 3,8 milioni di euro ed una fetta complessiva del 15%. La graduatoria è chiusa dalle costruzioni ove solo 670 mila euro sono le risorse impegnate da interventi Tecnonidi.



Fig. 27 – Investimenti (Spese di investimento e Spese di finanziamento) per livello di intensità tecnologica. Valori in migliaia di euro e per incidenza percentuale sul totale. Giugno 2021.



Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.

Incrociando Area di Innovazione con le Tecnologie abilitanti (KETs) si ottiene una matrice che mostra come si distribuiscono gli investimenti posti in essere con evidenza del loro peso relativo sui rispettivi totali.

Tab. 13 – Investimenti (Spese di investimento e Spese di finanziamento) per Area di innovazione e KETs. Valori in migliaia di euro. Valori in % per totale di KETs, Giugno 2021.

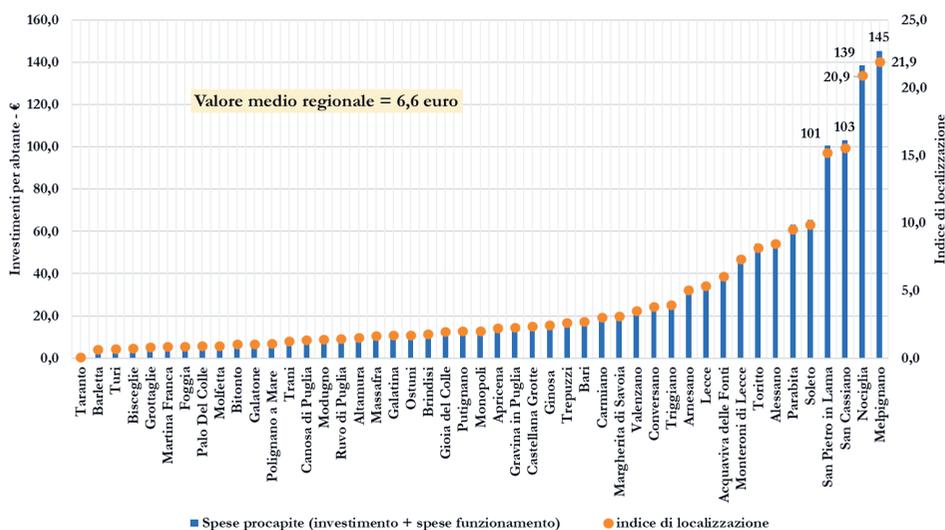
KETs	AREA DI INNOVAZIONE		
	Comunità digitali, creative e inclusive	Manifattura sostenibile	Salute dell'uomo e dell'ambiente
Biotecnologie	87 (6%)	148 (10%)	1.265 (84%)
Materiali avanzati	243 (9%)	1.277 (46%)	1.241 (45%)
Micro e Nanoelettronica	1.999 (62%)	107 (3%)	1.102 (34%)
Nanotecnologie	-	-	349 (100%)
Produzione e trasformazione avanzate	11.840 (67%)	2.358 (13%)	3.598 (20%)
Tecnologie per la specializzazione dei sistemi manifatturieri regionali	134 (46%)	160 (54%)	-

Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.

Gli investimenti pro-capite a livello comunale evidenziano valori più elevati a talune realtà del Salento (Melpignano, Nociglia e San Cassiano) con importi superiori a 100 euro pro-abitante rispetto al dato medio regionale pari a 6,6 euro pro-capite. L'indice di localizzazione assegna i valori più elevati a diversi altri comuni salentini; Acquaviva delle Fonti e Toritto sono le prime realtà fuori dalla provincia di Lecce. Fanalino di coda sono i progetti localizzati a Taranto.

Con riferimento ai SLL emerge il primato per l'area di Acquaviva delle Fonti che registra un investimento complessivo pari ad oltre 3,5 volte quello medio regionale. La quota minima si osserva, invece, nel SLL di Rutigliano che con circa 2 euro di investimenti pro-capite registra un indice di localizzazione pari ad 1/3 della media regionale.

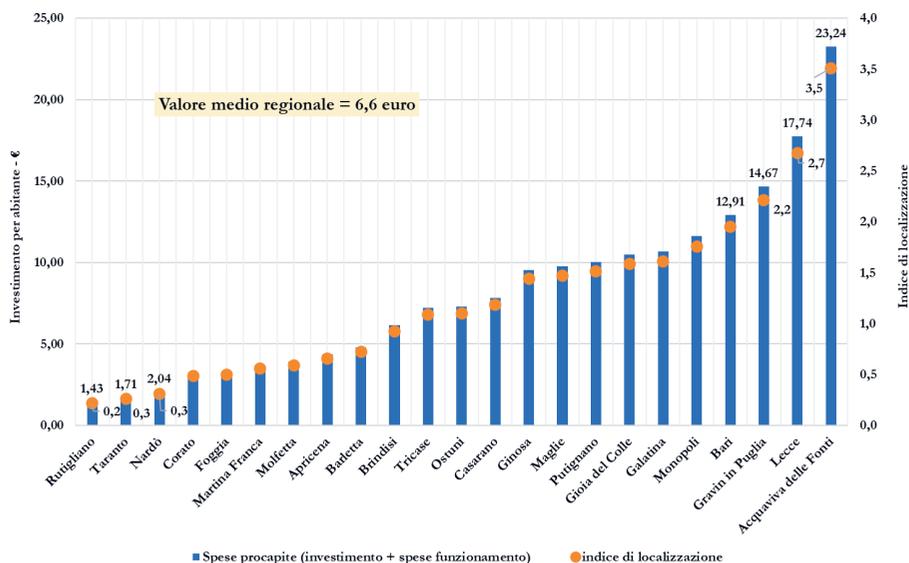
Fig. 28 – Investimenti pro-capite (Spese di investimento e Spese di finanziamento) per Comune (asse sx), valori in euro. Indice di localizzazione comunale (asse dx). Giugno 2021.



Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.



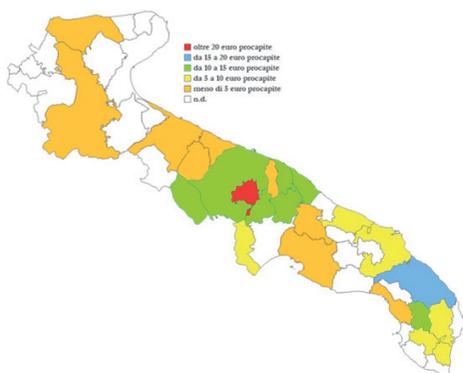
Fig. 29 – Investimenti pro-capite (Spese di investimento e Spese di finanziamento) per SLL (asse sx), valori in euro. Indice di localizzazione (asse dx). Giugno 2021.



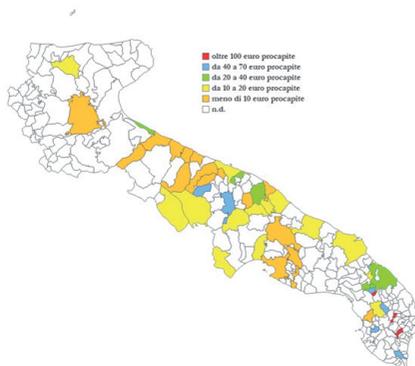
Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.

Fig. 30 – Mappa degli investimenti pro-capite (Spese di investimento e Spese di finanziamento) per SLL e Comuni.

Sistemi Locali del Lavoro



Comuni



Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo SpA.

5. Conclusioni

L'analisi di importanti strumenti di policy di sostegno per piccole, medie e grandi imprese (Contratti di Programma e Programmi Integrati di Agevolazione) e per le start up innovative (Tecnonidi) nel ciclo di programmazione 2014-2020, ha consentito di evidenziare in primo luogo la dimensione degli investimenti e dell'occupazione addizionale complessivi attivati per le piccole, medie e grandi imprese (circa 2,2 miliardi di euro, di cui circa 900 milioni di euro in R&S, per una occupazione addizionale di circa 3.200 unità di lavoro standard) e per Tecnonidi (circa 26 milioni di euro e 241 occupati addizionali). Le imprese coinvolte complessivamente sono circa 410, di cui 26 con capitale estero presenti esclusivamente nei CdP. Nel prossimo ciclo di programmazione una maggiore enfasi dovrà riguardare la destinazione degli investimenti non solo verso settori e imprese *green*, ma anche verso una maggiore trasformazione dei processi produttivi e dei prodotti a maggior contenuto *green o neutri* sotto il profilo di carico ambientale inquinante. Altresì, è prevedibile un adeguato processo di monitoraggio e di classificazione degli investimenti, anche per consentire una migliore valutazione degli effetti della policy.

L'analisi di contesto rileva dinamiche interessanti tra il 2014 e il 2019 sotto il profilo delle imprese con medio-alta e alta intensità tecnologica e di contenuto di conoscenza relativamente alla situazione media nazionale. Dinamiche importanti si verificano anche per quanto riguarda le *start up innovative* con 646 imprese in Puglia a metà 2021, pari al 4,7% del totale nazionale, collocandosi al 7° posto (prima della Toscana)¹³. Evidentemente le policy hanno dato un certo contributo al rafforzamento di questo sviluppo. Tuttavia, come mostrano i principali indicatori dello *Scoreboard Innovation Index*, elaborato dalla Commissione Europea per tutte le regioni dei Paesi membri, la Puglia, pur avendo registrato significativi avanzamenti, viene classificata ancora come *moderate innovator*, con un gap di circa 26 punti rispetto al valore medio EU nel 2021.

La distribuzione territoriale delle imprese incentivate evidenzia una sostanziale conformazione con le densità strutturali già pre-esistenti del sistema delle imprese con oltre 49 addetti nei comparti ad alta e medio-alta intensità tecnologica e di conoscenza. In altri termini, le imprese incentivate sono localizzate per la maggior parte nei territori dove sono già presenti strutture produttive di medio-piccola e grande dimensione con intensità tecnologica e di conoscenza medio-alta e alta. Le start up innovative sembrano seguire sostanzialmente queste dinamiche.

Una possibile spiegazione può fare riferimento a due modelli complementari: il modello di "*causazione cumulativa*" di sviluppo a *la Myrdal*, che analizza le condizioni della permanenza dei divari territoriali e il modello di *path dependence* che mostra come la storia del sistema economico-produttivo di un territorio conta (biodiversità dimensionale delle imprese, diversificazione produttiva vs dominio grande impresa specializzata, orientamento alla R&S, radicamento sociale e territoriale dell'impresa).

¹³ E' da rilevare che le PMI innovative in Puglia iscritte nello specifico registro della imprese delle Camere di Commercio sono 105 in Puglia nel mese di luglio 2021, posizionandosi al 7° posto, davanti alla Toscana. Tra queste PMI ben 20 sono state beneficiarie di interventi di sostegno regionale nel ciclo di programmazione 2007-2013 nell'ambito della policy per le imprese innovative (nuove imprese operative e imprese già operative ma da pochi mesi dalla partecipazione all'avviso pubblico). Di queste ben 13 sono localizzate nell'area metropolitana di Bari.



La politica di sostegno alle grandi imprese, alle PMI e alle start up innovative sembra aver assecondato questo fenomeno, ponendo, per altro verso, una questione di riequilibrio territoriale nel sostegno alle attività produttive.

Un aspetto da considerare con maggiore attenzione è la possibilità di sviluppare rapporti di cooperazione/partnership delle grandi e medie imprese con le start up innovative. Pochissime start up presenti in Puglia hanno un fatturato superiore a 250 mila euro, che costituisce un target di partenza per possibili forme di partnership/cooperazione con grandi e medie imprese. È da tener presente questo elemento nella fase di accompagnamento dello sviluppo delle start up.

Ai fini dello sviluppo e del consolidamento di un ecosistema innovativo, è da sottolineare come la grande impresa ricorra più facilmente all'interno del gruppo soprattutto per le attività di R&S e innovazione, rispetto alle PMI; mentre si conferma il ruolo delle start up innovative nell'attivazione di partnership a livello locale con altre imprese e altri organismi pubblici regionali di ricerca e innovazione. Un importante segnale è anche la differenza nella destinazione degli investimenti tra grandi imprese e start up innovative con riferimento alle Tecnologie Abilitanti (KETs), alle aree di innovazione e alle principali filiere produttive. Questo disallineamento potrebbe rappresentare un aspetto positivo se orientato a "perlustrare" nuovi processi tecnologici e di prodotto e/o come dimensione complementare per le strategie innovative della grande e media impresa; viceversa potrebbe suscitare qualche perplessità nell'attuazione della policy. Per consentire una analisi più approfondita su questi aspetti sarà necessario costruire e monitorare gli effettivi processi di networking tra queste realtà di impresa incentivate.

Come sottolinea un recente studio su questi aspetti¹⁴, il nuovo ciclo di programmazione dei Fondi di Coesione UE e nazionali 2021-2027 e le risorse del PNRR 2021-2026 possono costituire una importante e significativa opportunità per lo sviluppo e il consolidamento di un ecosistema innovativo e trasformativo del Mezzogiorno e della Puglia teso anche a contrarre l'annoso divario tra le regioni settentrionali e meridionali del Paese. Il sistema delle imprese presenti in questi territori e in Puglia è un fattore determinante in questo processo.

Le politiche regionali, integrate e complementari a quelle nazionali, possono accompagnare e accelerare il processo di sviluppo e consolidamento dell'ecosistema innovativo e trasformativo a livello territoriale.

¹⁴ Capasso S., Cozzolino A., (2021) *La dimensione innovativa del sistema produttivo meridionale*, paper presentato alla XLII Conferenza Italiana di Scienze Regionali.

Bibliografia

- Albanese et al (2019) *Le politiche regionali per le star up innovative*, Questioni di Economia e Finanza, n. 511, ottobre, Banca d'Italia;
- Capasso S., Cozzolino A., (2021) *La dimensione innovativa del sistema produttivo meridionale*, paper presentato alla XLII Conferenza Italiana di Scienze Regionali;
- COMMISSIONE UE “Pronti per il 55 %”: *Realizzare l'obiettivo climatico dell'ue per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica*; COM (2021) 550 final – 14 luglio;
- Istat (2019), paragrafo 2.1 “I canali di trasmissione della crescita economica: le filiere produttive” in *Rapporto Annuale 2019. La situazione del Paese*. Roma; Pag. 71-78;
- Manaresi F (2021) *Imprese*, in De Blasio G, Nicita A, Pamolli F. (a cura di) *Evidence-based policy*, (pag.101-116), Il Mulino, Bologna;
- McKinsey & Company (2021) *Quando Davide si allea con Golia. Collaborare per innovare*. In collaborazione con B Heroes;
- Ministero dello Sviluppo Economico (2020) *Relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione e l'impatto delle politiche di sostegno di Start up e PMI innovative*, Roma;
- OCSE Local Economic and Employment Development (LEED) (2020) *An insight into the innovative start-up landscape of Trentino*; paper 2020/09 - <https://dx.doi.org/10.1787/49217645-en>;
- Studio I-COM (2016) *Il valore economico delle start up innovative in Italia*, Aprile. https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/regional_en
www.istat.it



Allegato 1 – Classificazione delle divisioni Ateco 2007 di attività economica per filiere Istat (2019), “I canali di trasmissione della crescita economica: le filiere produttive” in Rapporto Annuale 2019. La situazione del Paese, Roma.

Sottogruppi	Filiera Produttiva	Ateco 2007
Agroindustria	Agroalimentare e turismo	01; 02; 03; 10;11;12; 55; 56
	Trasporti e logistica	46; 49; 50; 51; 52; 53
Logistica, editoria, multimedia	Editoria	17; 18; 58; 79
	Multimedia	59; 60; 73; 77
	Moda	13; 14; 15
	Costruzioni	41; 42; 43; 23
Costruzioni, legno, metallo,	Automotive	29; 30; 45
	Legno-arredo	16; 31; 32
	Metallo ed elettromeccanica	24; 25; 26; 27; 28; 33; 37; 38
	Farmaindustria e servizi socio-sanitari	21; 32,5; 32,9; 86; 72; 87;88; 95; 96
Sanità, terziario avanzato, Finanza, immobiliare	Finanza, immobiliare, commerciale	47; 64; 65; 66; 68
	Terziario avanzato	61; 62; 63; 69; 70; 71; 74; 75; 80; 81; 82; 85; 90; 91; 92; 93
Estrattive e raffinazione, Chimica, petrolchimica, utilities	Chimica, gomma, plastica	20; 22
	Estrattive e raffinazione, utilities	05; 06; 07; 08; 09; 19; 35; 36; 39
	Divisione escluse nel lavoro	78; 84; 94; 97; 98

Allegato 2 – Classificazione per intensità tecnologica e di conoscenza.

Le imprese sono classificate per attività economica prevalente (Nace Rev.2), secondo la classificazione Ateco2007 in vigore dal 1° gennaio 2008. È stata adottata la seguente classificazione Eurostat/Ocse che distingue le attività manifatturiere per intensità tecnologica e quelle dei servizi per contenuto di conoscenza.

Intensità tecnologica e di conoscenza (Eurostat)	NACE	Descrizione
INDUSTRIA		
Alta intensità tecnologica (HIT)	21	Prodotti e preparati farmaceutici
	26	Elettronica, apparecchi medicali e di precisione, strumenti ottici
	30.3	Aeromobili e veicoli spaziali
	32.5	Apparecchi medicali
Medio-alta (MHT)	25.4	Fabbricazione di armi e munizioni
	27.1- 27.3	Fabbricazione di motori e apparecchiature elettriche
	27.9	Fabbricazione di altre apparecchiature elettriche
	28	Macchine ed altri apparecchi meccanici
	30.1- 30.2	Navi e imbarcazioni; Locomotive e materiale rotabile ferroviario
	30.4	Veicoli militari
	33	Riparazione, manutenzione e installazione di macchinari e apparecchiature
	20	Prodotti chimici
	27.5	Apparecchi per uso domestico
	29	Autoveicoli, rimorchi e semirimorchi
Medio-bassa (MLT)	30.9	Altri mezzi di trasporto
	27.4	Apparecchi di illuminazione
	25.2-25.3	Prodotti in metallo, cisterne, caldaie
	25.4-25.6	Fucinatura, trattamento e rivestimento metalli
	19	Coke e prodotti petroliferi raffinati
	22	Articoli in gomma e in materie plastiche
	23.1,23.2	Vetro, prodotti in vetro e refrattari
	23.5-23.9	Mattoni, cemento, calcestruzzo, pietre ornamentali e altri prodotti non metalliferi
	24	Metallurgia e siderurgia
	25.1	Costruzioni metalliche
23.3-23.4	Materiali da costruzione e prodotti in ceramica	
25.7,25.9	Coltelleria, utensili e altri prodotti in metallo	



Bassa (LOT)	17	Pasta da carta, carta e prodotti di carta
	18	Stampati e prodotti registrati
	10-12	Prodotti alimentari, bevande e tabacco
	13-15	Prodotti tessili, abbigliamento e pelli
	16	Legno e prodotti in legno e sughero (escluso i mobili)
	31-32 - 32.5	Mobili e altri manufatti (preziosi, art. sportivi e musicali, giochi, occhialeria)
Industria estrattiva ed energetica	05-09	Industria estrattiva
	35, 36-39	Energia, acqua e ambiente
Costruzioni	41-43	Lavori di costruzione
SERVIZI		
Servizi tecnologici ad alto contenuto di conoscenza (High technology services HITS)	53	Servizi postali e attività di corriere
	58, 60-63	Servizi di informazione e comunicazione
	72	Ricerca scientifica e sviluppo
Servizi di mercato ad alto contenuto di conoscenza (Knowledge intensive market services KWNMS)	50	Servizi di trasporto marittimo e per vie d'acqua
	51	Servizi di trasporto aereo
	68	Attività immobiliari
	69-71	Attività professionali e di consulenza
	73-74	Ricerche di mercato e altre attività professionali
	77-78,80-82	Attività di noleggio e altri servizi alle imprese
Servizi finanziari	66	Attività ausiliarie dei servizi finanziari (solo Pmi)
	64, 65	Servizi finanziari delle banche, assicurativi e fondi pensione
Altri servizi	45	Servizi di commercio, manut., riparaz. autov.,moto
	46	Servizi di commercio all'ingrosso e intermediazione
	47	Servizi di commercio al dettaglio
	49	Servizi di trasporto terrestre e di trasporto mediante condotte
	52	Servizi di magazzinaggio e supporto ai trasporti
	55	Servizi di ristorazione
	56	Servizi di alloggio
	59	Servizi cinematografici, televisivi e di registrazione
75	Servizi veterinari	
	79	Servizi delle agenzie di viaggio e attività connesse

3.

Innovazione nel sostegno alle imprese per l'accesso alle risorse finanziarie: fondo minibond 2014-2020

Sommario: 1. Introduzione; 2. Analisi di contesto; 2.1 Elementi definitivi e normativi; 2.2 La situazione a livello nazionale e la sua evoluzione; 3. Contenuti tecnici e procedurali della misura; 4. Risultati dell'intervento; 5. Analisi delle imprese potenzialmente accessibili ai basket bond; 5.1 Metodologia; 5.2 Risultati dell'analisi; 6. Conclusioni; Bibliografia.

1. Introduzione

Negli ultimi anni, sia a livello nazionale che regionale si sono sviluppate politiche di sostegno per diversificare gli strumenti di accesso al credito da parte delle imprese alternative al tradizionale credito bancario.

In questo contesto è stato creato il Fondo Minibond nel ciclo di programmazione 2014-2020 in Puglia, uno strumento analogo è stato attivato dalla Regione Campania (Garanzia Campania Bond).

Il Fondo Minibond consente alle piccole e medie imprese pugliesi di finanziare i propri piani di investimento aziendale attraverso l'emissione di Minibond. Prevedono una garanzia di Puglia Sviluppo pari al 25% dell'importo totale dei titoli emessi. L'iniziativa è stata attivata in collaborazione con UniCredit (in qualità di *Arranger*) Cassa Depositi e Prestiti (CDP) e Mediocredito Centrale hanno agito in qualità di investitori istituzionali, sottoscrivendo ciascuno poco meno della metà dell'ammontare complessivo, mentre la restante quota è stata sottoscritta da UniCredit, che ha agito anche da *originator* della cartolarizzazione.

L'analisi cerca di esplorare il potenziale di crescita delle imprese pugliesi finanziate capaci di svilupparsi ricorrendo a forme di finanziamento più evolute rispetto al debito bancario. Inoltre, si analizza anche l'evoluzione dei beneficiari delle azioni di sostegno alle PMI e alle start up del precedente ciclo di programmazione e di quello attuale, considerando che alcune di queste hanno richiamato round di investimenti di privati ed altri sono arrivati a proporre progetti per il PIA piccole e l'emissione di Minibond.

L'analisi della politica prende in considerazione le caratteristiche strutturali delle società emittenti. Una comparazione con società con struttura simile potrà identificare una potenziale domanda.



2. Analisi di contesto

2.1 Elementi definatori e normativi

I Minibond possono essere definiti come titoli di debito emessi dalle imprese (piccole e medie imprese¹ ai fini del presente lavoro) non quotate, che a fronte della raccolta di capitale sul mercato mobiliare offrono una remunerazione contrattualmente stabilita attraverso il pagamento di cedole. Tali titoli di debito possono essere quotati su segmenti professionali di negoziazione oppure possono essere sottoscritti e detenuti da investitori professionali e qualificati.

L'emissione di Minibond non costituisce uno strumento di supporto alle aziende in crisi ma un'opportunità di finanziamento sul mercato dei capitali per le aziende sane, cioè con buona redditività e con bilanci di esercizio buoni negli ultimi esercizi finanziari che precedono l'emissione. Inoltre, sono orientati a finanziare programmi di sviluppo di medio periodo e possono essere integrati da altri strumenti di debito alternativo al credito bancario (es. *equity crowdfunding*).

I *Basket Bond* sono emissioni congiunte di titoli di debito da parte di cluster di imprese (filiera, ambito territoriale, settoriale, ecc.) che consentono di raggiungere una massa critica importante per gli investitori istituzionali professionali, offrendo anche una diversificazione del rischio².

Questi strumenti, fino al 2013, erano utilizzati soprattutto da imprese di grandi dimensioni quotate in borsa e disciplinati dal Codice Civile per le S.p.A. e le S.r.l., ma sostanzialmente pochissimo praticati da PMI non quotate sul mercato borsistico o altre piattaforme professionali di negoziazione.

Il ricorso a questi strumenti da parte delle PMI non quotate si sviluppa a partire del 2013 a seguito di alcuni provvedimenti legislativi.

A livello dell'Unione Europea ci sono state diverse iniziative legislative per promuovere forme alternative di capitale finanziario per lo sviluppo delle PMI. Recentemente è stato adottato dalla Commissione UE un piano di azione per creare un Mercato Unico dei Capitali (MUC) all'interno dell'Unione Europea³. Tra gli obiettivi principali c'è quello di favorire lo sviluppo di forme alternative di finanziamento delle PMI, in particolare per le start up e le PMI non quotate. Tra le 16 azioni previste da attuare tra il 2021 e il 2022 vi sono:

- *Azione 2: sostegno all'accesso ai mercati pubblici:* promuovere e diversificare l'accesso ai finanziamenti da parte delle imprese innovative e di piccole dimensioni;
- *Azione 5: indirizzare le PMI verso finanziatori alternativi:* l'obiettivo è quello di agevolare l'accesso ai finanziamenti da parte delle PMI, per imporre alle banche di indirizzare verso finanziatori alternativi le PMI alle quali hanno negato la concessione di credito.

1 Cfr. Raccomandazione CE 2003/361/CE del 6.5.2003; Regolamento UE 1303/2013 del 17.12.2013.

2 Cfr. Politecnico di Milano (2021).

3 Commissione Europea (2020) *A Capital Markets Union for people and businesses-new action plan* COM(2020) 590 final del 24.9.2020.

Inoltre, vi sono azioni di intervento per favorire la dimensione transfrontaliera del mercato dei capitali.

A rafforzare l'orientamento verso il MUC sono intervenute una serie di nuove misure legislative approvate nel primo quadrimestre del 2021 anche come risposta ai problemi creati dalla pandemia sul fronte delle PMI, della loro capacità di sostegno finanziario e della fase di ripresa post pandemica dell'economia europea⁴.

Infine, è da menzionare la recente Risoluzione del Parlamento europeo sulla nuova strategia europea per le PMI per una ripresa più sostenuta post-pandemia⁵.

Sul piano nazionale la regolamentazione in materia di Minibond risale al 2012⁶ (Decreto sviluppo), con l'obiettivo di promuovere la raccolta di capitale finanziario di medio-lungo periodo in forme alternative al sistema bancario da parte delle imprese, attraverso l'emissione di titoli obbligazionari e altri strumenti. Nel 2014 viene introdotta, attraverso il D.L. 145/2013 ("Decreto Destinazione Italia" convertito nella L. 9/2014), la disciplina per la strutturazione delle emissioni di obbligazioni negoziali che va sotto il nome di *Basket Bond*.

Dal 2014 sono state avviate diverse iniziative di Basket Bond, che hanno subito una forte accelerazione dal 2019.

4 Regolamento (UE) 2017/1129 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2017, come modificato dal Regolamento (UE) 2021/337 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2021. 2 Direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, come modificata dalla Direttiva (UE) 2021/338 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2021. 3 Regolamento (UE) 2017/2402 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, come modificato dal Regolamento (UE) 2021/557 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2021. 4 Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, come modificato dal Regolamento (UE) 2021/558 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2021.

⁵ European Parliament Resolution of 16 December 2020 on a new strategy for European SMEs.

⁶ D. L. 83/2012, convertito con L. 134/2012 e s.m.i.



Tab. 1 – Programmi di Basket Bond attivati in Italia.

Tipologia	Anno	Denominazione	Ammontare programma finanziario (M€)	Soggetti
Basket bond nazionali (con garanzia pubblica fondo nazionale)	2017	Élite Basket Bond	122	Élite Club Deal, la piattaforma di private placement
	2019	Export Basket Bond Programme	500	CDP e altri Partner
	2021	Basket Bond di filiera (made in Italy)	200*	CDP e Unicredit
Basket bond a mercato (senza garanzia pubblica)	2019	Élite Basket Bond Lombardia	100	Focus regionale - CDP, Finlombardia, Banca FININT
	2020	Basket Bond di filiera strategica	200	Focus settoriale/filiera - Unicredit/CDP
	2019	Pluri Bond Turismo Veneto Spiagge	5	Confcommercio e Confiturismo Veneto con Fidi Impresa & Turismo Veneto
	2014-2020	Viveracqua Hydrobond	475	Banca FININT
Basket bond regionali (con garanzia pubblica fondo regionale)	2019	Garanzia Campania Bond	148	Regione Campania attraverso finanziaria regionale
	2019	Fondo Minibond Puglia	160	Regione Puglia attraverso Puglia Sviluppo S.p.A.
		Marmo Bond - Sardinia Fintech	10	Regione Sardegna attraverso SFIRS S.p.A.
	2019	Trentino Minibond	10,2	Fondo Strategico del Trentino-Alto Adige

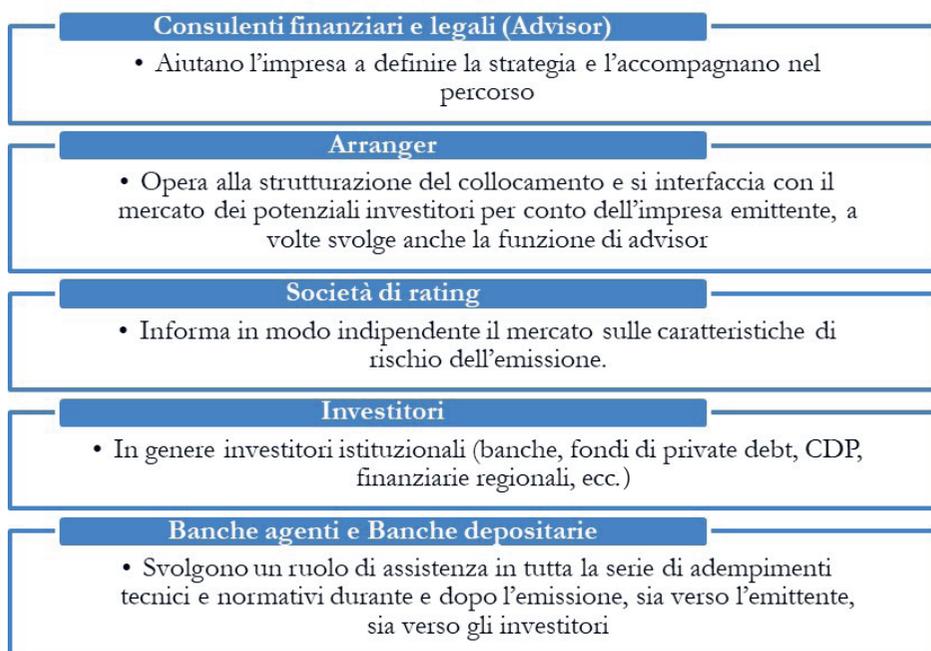
Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su varie fonti. * Nell'ambito di questo fondo, a fine settembre 2021, vi sono 6 imprese localizzate in Puglia.

Al fine di contrastare gli effetti negativi provocati dalla pandemia, a partire dal secondo trimestre del 2020 sono stati approvati diversi provvedimenti legislativi per sostenere la liquidità e l'acquisizione di risorse finanziarie da parte delle imprese: fondi di garanzia per le PMI, Garanzia Italia, ampliamento dell'operatività del Fondo Centrale di Garanzia PMI⁷.

⁷ D. L. 18/2020 "Decreto Cura Italia", D. L. 23/2020 "Decreto Liquidità", D. L. 73/2021 "Decreto Sostegni-Bis". Con il D.L. 34/2020 "Decreto Rilancio" vengono introdotti altri strumenti nell'ambito dell'industria dei Basket Bond quali i "PIR alternativi".

L'emissione di Minibond e/o Basket Bond richiede il coinvolgimento di diversi soggetti e competenze: si può configurare una sorta filiera di attori e competenze.

Fig. 1 – Gli attori della filiera per l'emissione di Minibond.



Fonte: Elaborazioni Ipres (2021) sulla base del 7° Report Italiano sui Minibond dell'Osservatorio Minibond e del documento AVVALOR Corporate Solution 2019.

2.2 La situazione a livello nazionale e la sua evoluzione

La crisi economica provocata dalla pandemia da Covid-19 del 2020 ha manifestato uno shock simmetrico impattando negativamente sul lato dell'offerta e della domanda. Per ridurre gli effetti negativi dell'impatto sulle PMI, sia a livello nazionale che regionale oltre ai sostegni diretti, si sono sperimentate forme alternative per promuovere e favorire il reperimento di risorse finanziarie sul mercato alternative al sistema bancario quali Minibond e, più in generale, i Basket Bond.

Il Position Paper elaborato da CDP, Politecnico di Milano (School of Management), CELF (2021) delinea le opportunità che possono derivare dalla promozione da parte delle Istituzioni anche regionali di strumenti alternativi al finanziamento delle PMI rispetto al tradizionale sistema bancario quali Minibond e Basket Bond. Tali strumenti, tipici di un mercato finanziario in evoluzione, possono trovare una loro efficacia rispetto ai seguenti elementi:



- reperimento da parte delle PMI, ma soprattutto delle piccole imprese, di risorse finanziarie a medio e lungo termine;
- diversificazione delle forme di approvvigionamento di risorse finanziarie per le PMI;
- strumento di policy per orientare gli impieghi delle risorse finanziarie raccolte dalle PMI verso investimenti *green e social inclusion* (obiettivi della strategia UE nell'attuale ciclo di programmazione del bilancio comunitario) e più in generale nell'ambito degli schemi *ESG (Environmental, Sociale Governance)*.

In un recente studio dell'OCSE (2021) sul mercato dei capitali in Italia, viene analizzato anche il mercato dei Minibond nel periodo 2013-2018 utilizzando il data base dell'Osservatorio sui Minibond del Politecnico di Milano – School of Management. Tra il 2013 (inizio della rilevazione di questo dato) e il 2018 si contano circa 589 Minibond di società non finanziarie; si passa da 16 emissioni nel 2013 a 171 nel 2018 con una forte crescita nel periodo 2016-2018; il valore cumulato delle emissioni nel periodo è pari a circa 10,2 miliardi di euro, pari a circa l'8,2% del totale dei corporate bond emessi da società non finanziarie nello stesso periodo.

Nel 2018 il valore medio delle emissioni di Minibond da parte delle società non finanziarie era intorno a 14 milioni di euro. Circa il 44% del volume delle emissioni nel periodo considerato è stato raccolto dall'Industria manifatturiera.

Infine, la durata del Minibond oscilla in media intorno a 4 anni per le piccole imprese contro 6-7 anni delle grandi imprese.

Secondo il rapporto CDP (2021) che riguarda il mercato dei Minibond delle PMI, a fronte di un PIL italiano che rappresenta circa l'11% di quello dell'Unione Europea, la raccolta di risorse finanziarie attraverso il mercato obbligazionario in Italia rappresenta appena il 3% di quello europeo.

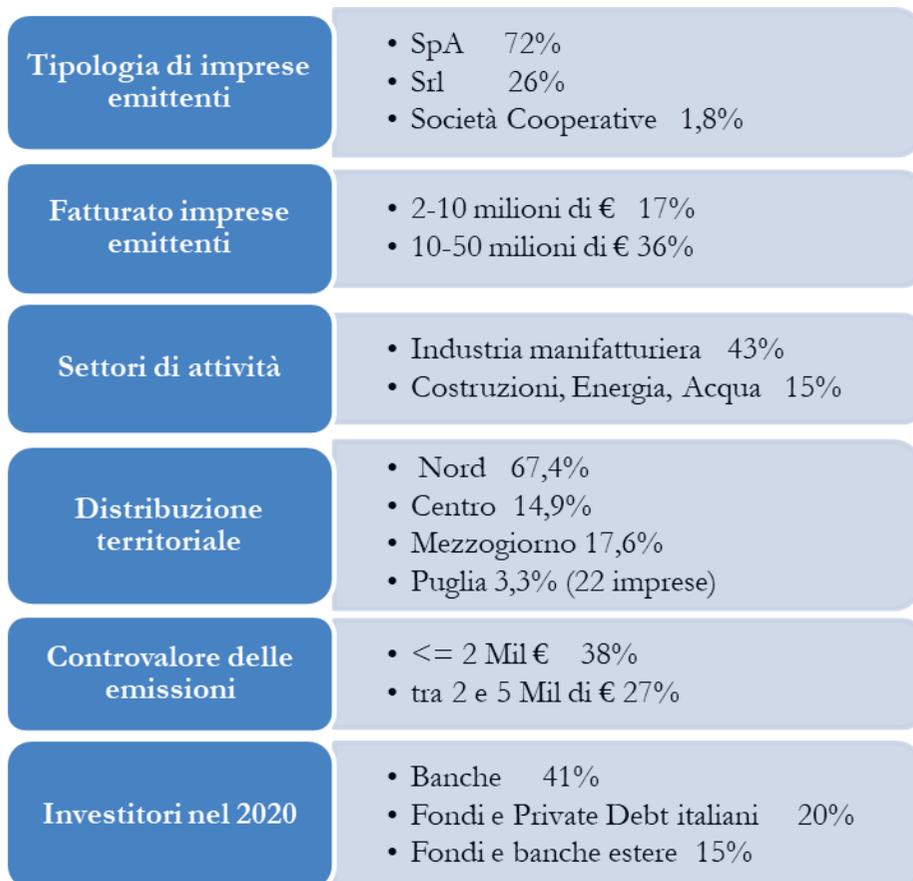
Tab. 2 – Indicatori mercato Minibond nel Mezzogiorno. 2013-1° marzo 2021.

Indicatori	Puglia	Campania	% sul Mezzogiorno	% su totale nazionale
N. Emittenti	13	55	14,0	3,1
N. Emissioni	13	70	10,7	2,1
Importo totale (M €)	69	163	19,0	2,8
Importo medio per emittente	5,3	3	1,4	0,9
Rapporto medio Prima emissione su fatturato (%)	38,7	29,2	1,4	1,3
Quota di PIL			19,3	4,3

Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati CDP, Politecnico di Milano.

Per il Mezzogiorno d'Italia il gap è ancora maggiore, poiché le imprese di questa ripartizione concorrono per appena al 14% del totale nazionale, pur rappresentando il 22% del PIL. Nel periodo dal 2013 al 1° marzo 2021 nel Mezzogiorno 93 PMI hanno emesso 122 titoli di debito raccogliendo circa 363 milioni di euro, su un totale a livello nazionale di emittenti 413, titoli di debito emessi 605, raccolta complessiva 2,5 miliardi di euro.

Fig. 2 – Alcuni dati del mercato dei Minibond in Italia nel periodo 2012-2020.



Fonte: elaborazioni Ipres (2021) su dati del 7° Report italiano sui Minibond dell'Osservatorio Minibond.

Secondo l'ultimo report sui Minibond dell'Osservatorio Minibond del Politecnico di Milano (2021), nel 2020 si sono rilevate 196 emissioni da parte di 176 imprese, 13 in Puglia⁸. Le Società per Azioni rappresentano il 61,3% del totale, le S.r.l. il 36,4%, le Società Cooperative il 2,3%.

Un'analisi di più lungo periodo (2012-2020), considerando le imprese che hanno collocato Minibond sotto € 50 milioni, raggiunge un campione di 671 società. Le principali caratteristiche di questo mercato a livello nazionale sono evidenziate nella figura 2.

⁸ L'Osservatorio considera sia PMI quotate che non quotate. Per la definizione del perimetro del data base cfr. il 7° Report italiano sui Minibond; *Osservatorio Minibond*, Febbraio 2021, pag. 11.



3. Contenuti tecnici e procedurali della misura

Il Fondo Minibond è uno strumento finanziario innovativo, costituito dalla Regione Puglia, ai sensi del Regolamento UE 1303/2013, finalizzato a sostenere i piani di sviluppo delle PMI che hanno le potenzialità per emettere Minibond supportati da garanzie pubbliche, favorendo la complementarità con il sistema del credito bancario.

La gestione del Fondo è di Puglia Sviluppo S.p.A., società *in house* della Regione Puglia, secondo lo schema del Basket Bond: cartolarizzazione dei prestiti obbligazionari, nella forma dei Minibond, con la finalità di rendere disponibili alle PMI pugliesi risorse finanziarie destinate alla loro emissione.

La dotazione della misura è pari a 40. Mil. di euro, nella forma del junior cash collateral. L'importo del portafoglio di Minibond, da strutturare mediante l'utilizzo del Fondo, è pari a 160 Mil. di euro

Le società candidate emittenti devono essere in possesso dei seguenti requisiti:

- a) Società di capitali nonché società cooperative a responsabilità limitata e per azioni, diverse dalle banche.
- b) PMI, ai sensi della Raccomandazione della Commissione Europea 2003/361/CE del 6.5.2003, alla data di presentazione della domanda di candidatura alla Call, con l'esclusione delle microimprese.
- c) Società aventi sede operativa nella regione Puglia entro sei mesi dalla data di emissione.
- d) Imprese che non abbiano azioni quotate in borsa e che non siano Imprese in difficoltà.
- e) Fatturato minimo (ultimo bilancio approvato): € 5.000.000.
- f) EBITDA (ultimo bilancio approvato) in percentuale sul fatturato è $\geq 4\%$.
- g) Posizione Finanziaria Netta (NFP)/EBITDA < 5 (ultimo bilancio approvato).
- h) Posizione Finanziaria Netta (NFP)/Equity $< 3,5$ (ultimo bilancio approvato).

In alternativa al possesso dei requisiti di cui alle precedenti lettere f), g) e h), l'impresa può presentare la propria candidatura se in possesso di un rating "D+" o superiore rilasciato da un'Agenzia ECAI riconosciuta da parte di ESMA.

Ci sono anche i soggetti che non possono essere beneficiari in base ad una serie di condizioni riferite alla situazione dell'impresa, all'appartenenza dei settori esclusi in base ai diversi Regolamenti UE (pesca e acquacoltura, produzione primaria agricola, settore carbonifero, commercio al dettaglio, del ciclo rifiuti – con alcune eccezioni, produzione/manutenzione di armi, sistemi d'arma e munizioni, veicoli da combattimento militare, settori dei giochi d'azzardo e scommesse e pornografia), a potenziali situazioni di *import substitution*.

L'emissione dei Minibond deve essere destinata:

- a. alla realizzazione di investimenti, in attivi materiali ed attivi immateriali, nella regione Puglia, per un importo non inferiore al 10% del valore nominale del Minibond;
- b. al sostegno dell'attivo circolante, legato ad attività di sviluppo o espansione ausiliarie e correlate alle attività di cui alla precedente lettera a), la cui natura accessoria è documentata, tra l'altro, dal piano di sviluppo della PMI e dall'importo dell'operazione. Tra questi sono ammissibili anche costi di partecipazione a fiere

commerciali, quelli relativi a studi o servizi di consulenza necessari per il lancio di nuovi prodotti o di prodotti già esistenti su un nuovo mercato in un altro Stato membro o in un paese terzo.

Il portafoglio di Minibond è costituito da un insieme di prestiti obbligazionari aventi le seguenti caratteristiche:

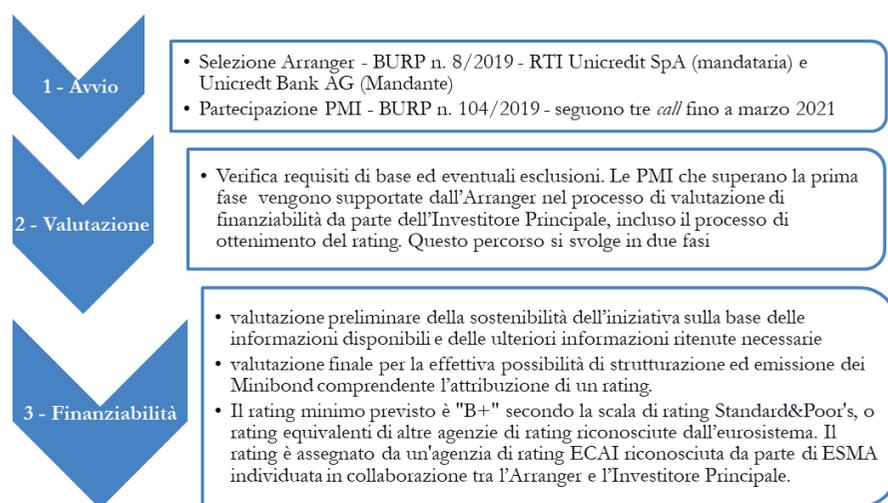
1. essere di nuova emissione e avere una durata massima di 7 anni, eventualmente comprensiva di un preammortamento massimo di 12 mesi;
2. essere costituito da singoli Minibond di importo compreso tra 2 Mil. di euro e 10 Mil. di euro;
3. essere regolato al tasso di remunerazione contrattualmente stabilito attraverso il pagamento di cedole, a fronte della raccolta di capitale.

Il vantaggio finanziario del contributo pubblico al Fondo viene interamente trasferito ai destinatari finali sotto forma di riduzione del tasso di remunerazione dei Minibond. Inoltre, sono previste sovvenzioni dirette alle PMI emittenti per la copertura parziale del 50%, delle spese relative alla strutturazione e organizzazione dell'emissione dei Minibond:

- a. commissioni di strutturazione da corrispondere all'Arranger per costi finalizzati all'attività di strutturazione e della contrattualistica (spese una tantum per gli studi legali relativamente alla redazione e revisione della contrattualistica e altri costi una tantum dovuti agli agenti);
- b. costi per l'ottenimento del rating da parte di società ECAI (External Credit Assessment Institutions) riconosciute da parte dell'ESMA (European Securities and Markets Authority);
- c. costi per la certificazione dell'ultimo bilancio.

La procedura di valutazione è sintetizzata nel seguente schema.

Fig. 3 – La procedura per la finanziabilità dell'iniziativa.





L'elemento di aiuto della garanzia di portafoglio, limitatamente al tasso di garanzia dell'80%, determinato in termini di ESL, in maniera conforme all'art. 4 del Regolamento UE n. 1407/2013 (de minimis), è calcolato sulla base della disciplina dei "premi esenti" di cui alla Comunicazione della Commissione n.155/2008.

Le sovvenzioni, invece, sono conformi:

- al Regolamento della Regione Puglia n. 17/2014 "Regolamento regionale della Puglia per gli aiuti in esenzione", così come modificato dal Regolamento regionale n. 2/2019.
- all'art. 24 (costi di esplorazione) del Regolamento UE n. 651/2014.

Le fasi della strutturazione e del collocamento della cartolarizzazione del portafoglio di Minibond sono gestite dalla RTI costituita da *UniCredit S.p.A.* (mandataria) e *UniCredit Bank AG* (mandante) attraverso una o più emissioni di Note (slot), fino alla concorrenza complessiva di Euro 160.000.000,00, collocando il portafoglio di Minibond cartolarizzato presso Investitori istituzionali e professionali, individuati, nella fattispecie, in Cassa Depositi e Prestiti (Investitore principale) e Medio Credito Centrale.

Puglia Sviluppo interviene con una garanzia limitata di portafoglio che fornisce una copertura del rischio delle prime perdite del portafoglio di Minibond. La percentuale di garanzia alla data di emissione non supera il 25% dell'esposizione al rischio a livello di portafoglio (spessore della tranche junior). Il tasso di garanzia, a copertura delle prime perdite, che costituisce aiuto, è pari al 100%.

4. Risultati dell'intervento

Sotto il profilo metodologico l'analisi si basa, da un lato sui dati messi a disposizione da Puglia Sviluppo (analisi descrittiva delle imprese emittenti, la loro struttura, la localizzazione, agevolazioni concesse, ammontare delle emissioni) e dall'altro sui principali dati di bilancio estrapolati dalla banca dati AIDA aggiornati all'ultimo anno disponibile.

L'analisi riguarda tre emissioni che si sono succedute nel 2020 (18 giugno e 24 novembre) e nel 2021 (24 marzo). Le imprese beneficiarie sono 17⁹, per un valore complessivo delle emissioni di 63,7 Mil. di euro.

⁹ È da osservare che in base ad un aggiornamento al mese di settembre 2021, le imprese emittenti sono 21 con garanzia della Regione Puglia, per un controvalore complessivo di 82,2 milioni di euro. Tre imprese hanno avuto un sostegno finanziario nel ciclo di programmazione 2007-2013 tra le nuove imprese innovative. A queste si aggiungono altre 6 imprese emittenti per il *Basket Bond di Filiera* di cui Unicredit è *Arranger*.

Tab. 3 – Imprese emittenti e principali caratteristiche. Valori assoluti e variazioni percentuali.

Province	N. Imprese	Valore emissione €	Di cui per investimenti €	Agevolazioni concesse €	Dipendenti	Fatturato 2019 (migliaia di €)	Variazione % Fatturato 2018/2019
Foggia	4	11.250.000	3.350.000	145.452	383	75.038	5,8
Bari	5	18.850.000	8.489.743	135.614	298	160.925	28,3
BAT	2	6.250.000	4.280.000	107.216	110	42.582	5,1
Brindisi	2	8.700.000	7.552.941	149.006	256	33.192	70,6
Lecce	4	18.650.000	17.050.000	403.198	773	68.086	28,7
Totale	17	63.700.000	40.722.684	940.485	1.820	379.822	22,8

Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo e AIDA-Bureau Van Dijk.

Circa il 64% del valore delle emissioni obbligazionarie viene destinato agli investimenti, la rimanente quota è prevalentemente impiegata per far fronte alle attività a breve (circolante). I dipendenti complessivi ammontano a poco più di 1.800, con una dimensione media delle imprese di circa 107 dipendenti, ma con differenze molto ampie all'interno.

Con riferimento alle agevolazioni dirette concesse a copertura del 50% dei costi esplorativi e dell'aiuto per le garanzie sono stati riconosciuti fino ad ora circa 940.000 euro.

Le 17 imprese hanno prodotto nel 2019 un fatturato complessivo di circa 380 milioni di euro, con un incremento rispetto al 2018 del 22,8%.

Sotto il profilo territoriale nella provincia di Bari ricadono 5 imprese che rappresentano il 42,4% del fatturato totale; segue la provincia di Foggia con 4 imprese che rappresentano il 19,7% del totale; pertanto, in queste due province si concentrano poco meno dei due terzi del fatturato delle imprese beneficiarie.

È da evidenziare l'assenza di imprese beneficiarie localizzate nella provincia di Taranto.

Tab. 4 – Indicatori caratteristici di bilancio delle imprese emittenti.

Statistiche	Media	Mediana	Min.	Max.
Valore Emissione €	3.747.059	3.200.000	2.000.000	8.000.000
Tasso di remunerazione %)	2,43	2,12	1,90	3,60
Fatturato 2019 (migliaia di €)	22.342	12.699	5.775	118.238
Ebitda/ Fatturato % 2019	15,64	9,82	4,36	42,77
PFN/ Ebitda 2019	2,55	2,79	-0,79	5,91
PFN/ Equity 2019	1,04	0,77	-0,52	3,48

Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati AIDA-Bureau Van Dijk e Puglia Sviluppo.



Il valore delle emissioni obbligazionarie va da un minimo di 2 ad un massimo di 8 milioni di euro. Le emissioni hanno scadenza a sette anni con una cedola a tasso fisso nominale pagato semestralmente. Il tasso di remunerazione medio della cedola è del 2,43%, anche in questo caso con una ampia variabilità in funzione del rating assegnato tra un minimo dell'1,9% ed un massimo del 3,6%.

Il rapporto *EBITDA/fatturato* è una misura significativa della capacità dell'impresa di generare una unità di fatturato con il reddito operativo. Questo, infatti, non dipende da politiche di investimento (ammortamenti), di finanziamento (interessi passivi), da poste straordinarie e fiscali. Risulta in media del 15,64%, con un valore mediano di poco sotto il 10%: si è in presenza di imprese con buon margine di redditività in media.

Il rapporto *PFN (Posizione Finanziaria Netta) / EBITDA* è una misura della capacità dell'impresa di coprire il debito mediante le risorse finanziarie derivanti dalla gestione caratteristica. Il valore medio e mediano è compreso tra 2,5 e 2,8. C'è una impresa che nel 2019 ha un indebitamento finanziario (PFN con valore negativo), con un rapporto compreso tra 0 e -1, mentre un'altra impresa ha un valore del rapporto intorno al 6 nel 2019 (ma al momento dell'emissione aveva un rapporto inferiore al 5 in base al bilancio approvato nel 2018): in questo caso nel 2019 si è verificato da un lato un aumento della PFN e dall'altro una contrazione dell'Ebitda nel 2019 rispetto al 2018).

Il rapporto *PFN/Equity* è una misura della capacità dell'impresa di coprire il debito anche con i mezzi propri. I valori sono in media intorno a 1, una impresa mostra un valore leggermente inferiore a 3,5 anche nel 2019.

Per l'indicatore relativo alla Posizione Finanziaria Netta in rapporto al capitale netto (PFN/Equity), un valore superiore a 1 indica in generale una situazione di sottocapitalizzazione dell'impresa.

L'analisi delle 17 imprese è stata articolata per contenuto tecnologico dei settori secondo la tassonomia Ocse/Eurostat¹⁰. Poco più dei due terzi del valore delle emissioni riguardano il macrosettore INDUSTRIA, con il 62% del totale destinato agli investimenti e con un fatturato pari al 78% del totale; in questo ambito le emissioni per le imprese classificabili ad alta e medio-alta intensità tecnologica rappresentano il 19,6% del totale con il 17,3% del totale destinato agli investimenti e con il 9,6% del fatturato totale.

¹⁰ La classificazione si basa sui codici ATECO 2007 e classifica 6 tipologie di attività a diversa intensità tecnologica per: macrosettore INDUSTRIA: alta intensità (HIT), medio-alta (MHT), medio-bassa (MLT), bassa (LOT), Industria estrattiva ed energetica, Costruzioni; macrosettore SERVIZI: Servizi tecnologici ad alto contenuto di conoscenza (HITS), Servizi di mercato ad alto contenuto di conoscenza (KWNMS), Servizi finanziari e Altri servizi.

Tab. 5 – Imprese beneficiarie per contenuto tecnologico. Valori assoluti e variazioni percentuali.

	Contenuto tecnologico	Dipendenti	Valore emissioni €	Quota investimenti €	Fatturato (migliaia €) 2019	Variazione fatturato % 2019/2018
Industria	Alta e medio-alta intensità tecnologica	186	12.200.000	7.050.000	36.396	5,4
	Medio bassa e Bassa intensità tecnologica	430	13.850.000	3.930.000	195.232	21,0
	Ind. Estrattiva, energetica, costruzioni	359	16.800.000	14.192.684	65.596	33,1
Servizi	Servizi di mercato e tecnologici ad alto contenuto di conoscenza	446	15.200.000	11.500.000	44.615	32,4
	Altri servizi	399	5.650.000	4.050.000	37.982	24,9
Totale		1.820	63.700.000	40.722.684	379.822	22,8

Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo e AIDA -Bureau Van Dijk.

Con riferimento al macrosettore dei SERVIZI, il 24% del totale delle emissioni riguarda i servizi di mercato ad alto contenuto di conoscenza, con il 28% del totale destinato agli investimenti e con l'11,7% del fatturato totale.

Sommando i settori ad alta e medio-alta intensità tecnologica e i servizi di mercato ad alto contenuto di conoscenza si può osservare come la policy abbia sostenuto in modo particolare le imprese di settori con elevata intensità tecnologica e di conoscenza. Infatti, questi rappresentano il 43% del totale delle emissioni a fronte di un fatturato complessivo pari 21,3% del totale.

L'analisi è stata articolata anche per filiere produttive. La definizione delle filiere produttive fa riferimento alla tassonomia utilizzata in Istat (2019)¹¹.

¹¹ Istat (2019), paragrafo 2.1 "I canali di trasmissione della crescita economica: le filiere produttive" in *Rapporto Annuale 2019. La situazione del Paese*. Roma; Pag. 71-78. La mappatura si basa sulla capacità di attivazione "sistemica" dell'economia analizzata attraverso le relazioni intersettoriali, la loro ampiezza e dinamicità, da parte dei settori produttivi. Vendono definiti 14 settori (nell'analisi si è scorporata la filiera "Moda" dalla filiera "Trasporti e logistica"), che sono raggruppati in cinque sottogruppi: Agroindustria, Logistica, editoria, multimedia, Costruzioni, legno, metallo, Automotive, Sanità, terziario avanzato, Finanza, immobiliare, Estrattive e raffinazione, Chimica, petrolchimica, utilities



Tab. 6 – Imprese beneficiarie per filiere produttive. Valori assoluti e variazioni percentuali.

Sottogruppo	Filiera	Dipendenti	Valore emissioni €	Quota investimenti €	Fatturato (migliaia €) 2019	Variazione fatturato % 2019/2018
Agroindustria	Agroalimentare e turismo	345	11.600.000	3.650.000	165.349	27,5
Logistica, editoria, multimedia	Trasporti e logistica	343	3.500.000	3.500.000	53.751	17,7
	Moda	85	2.250.000	280.000	29.883	-5,5
Costruzioni, legno, metallo	Metallo ed elettromeccanica	336	18.800.000	12.592.684	64.307	42,8
	Costruzioni	106	2.000.000	2.000.000	11.937	-19,7
Sanità, terziario avanzato, Finanza, Immobiliare	Terziario Avanzato	444	15.200.000	11.500.000	34.125	49,0
	Farmaindustria e servizi socio-sanitari	161	10.350.000	7.200.000	20.470	5,4
Totale		1.820	63.700.000	40.722.684	379.822	22,8

Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Puglia Sviluppo e AIDA -Bureau Van Dijk.

Le 17 imprese ricadono in 6 delle 14 filiere e coprono i cinque sottogruppi. Il valore maggiore delle emissioni riguarda il sottogruppo “Sanità, terziario avanzato, Finanza e Immobiliare” con le due filiere del *Terziario Avanzato* e *Farmaindustria e servizi socio-sanitari*, con il 40% del totale del valore delle emissioni, 46% del totale della quota di investimenti e il 14,4% del fatturato.

Per cinque delle 17 imprese beneficiarie è disponibile anche il bilancio del 2020. Riportiamo i dati del fatturato del 2020 e un confronto con il biennio precedente. Certamente il dato rilevato non può essere utilizzato come rappresentativo del resto delle imprese; tuttavia, fornisce qualche indicazione sull'evoluzione del 2020. L'articolazione è stata realizzata con riferimento all'intensità tecnologia e alle filiere produttive. Emerge una netta differenza tra settore industriale (in questo caso a bassa intensità tecnologica) e servizi (con la presenza di servizi tecnologici ad alto contenuto di conoscenza e di altri servizi): i primi mostrano una contrazione del fatturato complessivo nel 2020 rispetto sia al 2019 sia al valore medio del biennio 2018/2019, i secondi rilevano una crescita rispetto al 2019 e al biennio 2018/2019.

Tab. 7 – Imprese beneficiarie con fatturato disponibile al 2020 per contenuto tecnologico e filiera produttiva. Valori assoluti e variazioni percentuali.

Settori	Contenuto tecnologico	n. imprese	Filiera	Fatturato 2020 (migliaia di €)	Variazione % su 2019	Variazione % su biennio 2018-2019
Manifatturiero	LOT	3	Moda e Agroalimentare - turismo	73.573	-4,4	-3,3
Servizi	HITS e Altri servizi	2	Farmaindustria e servizi socio-sanitari; Terziario Avanzato	35.353	4,1	15,4
Totale		5		108.926	-1,8	2,1

Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati AIDA-Bureau Van Dijk.

5. Analisi delle imprese potenzialmente accessibili ai basket bond

La fruizione della misura ha riguardato, come si è detto, un numero molto ridotto di imprese e una sua eventuale riproposizione non può non tener conto delle caratteristiche della platea delle imprese potenzialmente beneficiare. Il presente paragrafo si propone di individuare tale platea ed analizzarne le caratteristiche e le performance economiche sulla base delle informazioni contenute nella banca dati AIDA.

5.1 Metodologia

Il collettivo inizialmente selezionato è quello delle piccole e medie imprese pugliesi che nell'esercizio 2019 hanno fatto registrare un fatturato compreso tra 10 e 50 milioni di euro, ovvero 856 imprese. Da tale gruppo sono state poi escluse le imprese che hanno fatto registrare un fatturato inferiore ad un milione di euro nell'esercizio 2018 e quelle per cui tale dato non risulta disponibile, giungendo ad un collettivo di 681 imprese. Da queste imprese sono state selezionate quelle che soddisfano automaticamente tutti i requisiti di accesso previsti dall'avviso pubblico (lettere da a. ad e) ad eccezione di quelli indicati con le lettere f., g. ed h (parametri finanziari e di bilancio). Questo target ammonta a 515 imprese che si possono definire "potenziali".

Applicando i requisiti delle lettere f, g e h dell'avviso pubblico, il numero di imprese si riduce a 309; queste si possono definire come imprese "potenziali beneficiarie che soddisfano i requisiti" congiuntamente.

Di seguito si analizzano in primo luogo alcune caratteristiche delle 515 "imprese potenziali"; successivamente un approfondimento è stato realizzato per le 309 imprese "potenziali beneficiarie che soddisfano i requisiti". Solo una quota parte di queste ultime imprese ha già depositato il bilancio dell'esercizio 2020 (51 imprese su 309) e ad esse è dedicato un ulteriore approfondimento.



Le analisi svolte si articolano sia a livello territoriale che produttivo (filiera e intensità tecnologica) e riguardano indicatori di redditività (degli investimenti, dell'attivo, delle vendite, del capitale proprio), di sostenibilità finanziaria (indebitamento, copertura degli interessi passivi, patrimonializzazione e liquidità) e commerciali (ricavi delle vendite e prestazioni, ovvero il fatturato).

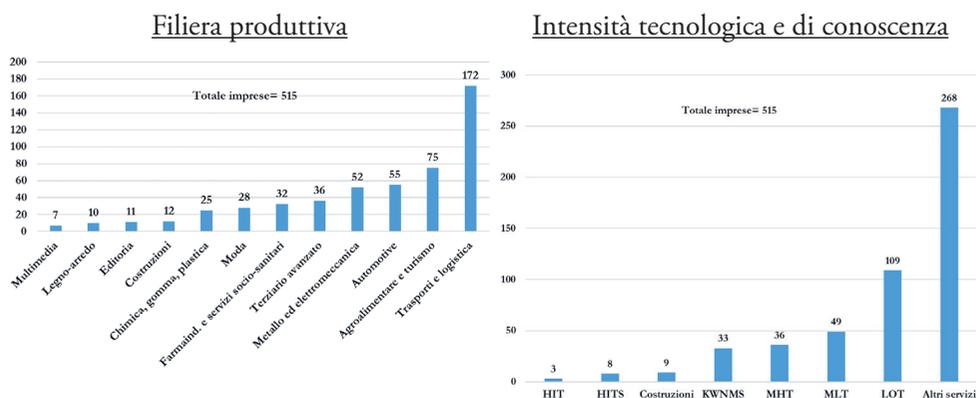
5.2 Risultati dell'analisi

La prima parte dell'analisi, come detto, riguarda una descrizione generale della struttura delle *imprese potenziali* con riferimento al ramo di attività svolta e alla localizzazione sul territorio.

Più della metà delle 515 *imprese potenziali* afferisce ai settori dei servizi (in particolar modo a quello di trasporti e logistica) e in misura minore al comparto manifatturiero e delle costruzioni.

Per i settori della manifattura le imprese si concentrano maggiormente sui livelli più bassi di intensità tecnologica mentre in quelli dei servizi sono minoritarie le imprese caratterizzate da un processo produttivo ad alto livello di conoscenza e tecnologia.

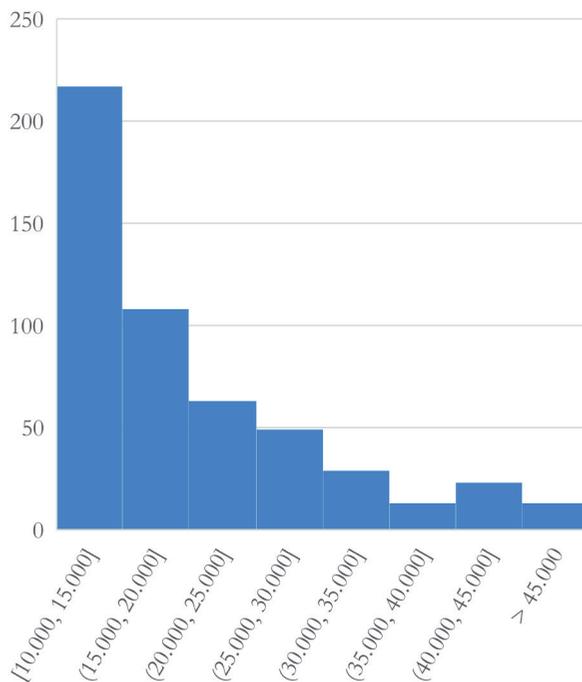
Fig. 4 – *Imprese potenziali per filiera produttiva e intensità tecnologica e di conoscenza (valori assoluti). Anno 2021.*



Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati AIDA-Bureau Van Dijk. *MANIFATTURIERO*: HIT = Alta intensità tecnologica; MHT = Medio-alta intensità tecnologica; MLT = Medio-bassa intensità tecnologica; LOT = Bassa intensità tecnologica; *SERVIZI*: KWNMS = Servizi di mercato ad alto contenuto di conoscenza; HITS = Servizi tecnologici ad alto contenuto di conoscenza.

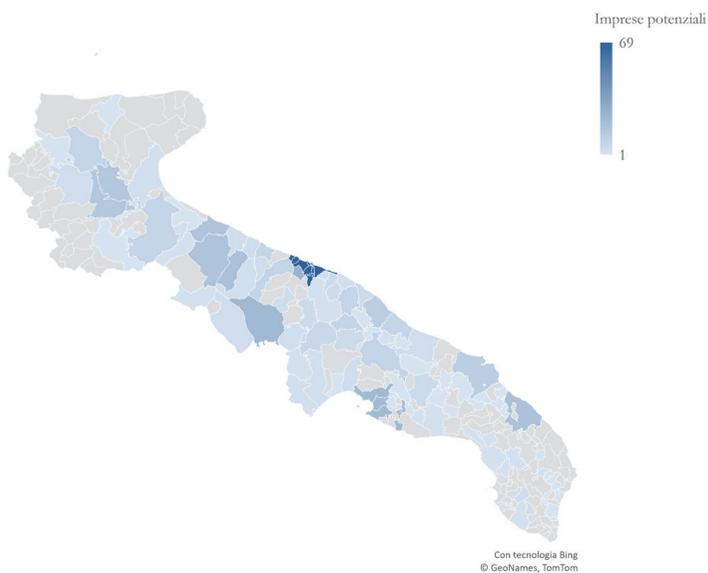
In termini di fatturato, invece, sono prevalenti le imprese vicine al limite inferiore dell'intervallo selezionato: poco più di 200 imprese registrano, infatti, nel 2019, un fatturato compreso fra 10 e 15 milioni e solo 13 ricadono nell'intervallo superiore, ovvero fra 45 e 50 milioni.

Fig. 5 – Imprese potenziali per classi di fatturato al 2019 (valori assoluti). Anno 2021.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati AIDA-Bureau Van Dijk.

Fig. 6 – Imprese potenziali per Comune (valori assoluti). Anno 2021.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati AIDA-Bureau Van Dijk.



Con riferimento alla localizzazione territoriale, nella provincia di Bari si concentrano circa la metà delle *imprese potenziali* fruitrici e i primi tre comuni della regione per numerosità sono, infatti, il capoluogo Bari (69 imprese) e altri due comuni della stessa provincia, ovvero Modugno e Altamura (26 e 23, rispettivamente). Di contro, come si vede dalla cartina in Fig. 6 ampie zone grigie (assenza di imprese) si ritrovano soprattutto nelle aree dell'alto Gargano e del basso Salento.

La successiva fase di analisi, consiste nel verificare quante *imprese potenziali* soddisfano tutti i requisiti dell'avviso pubblico, così come è strutturato attualmente. Dati i vincoli posti per la selezione del campione delle *imprese potenziali*, tutte le imprese selezionate soddisfano automaticamente i requisiti indicati precedentemente con le lettere da a. ad e., mentre restano da verificare i vincoli f., g. ed h. Come riportato nella seguente tabella 8, 311 *imprese potenziali* su 515 soddisfano il requisito f, 384 soddisfano il requisito g, 475 imprese soddisfano il requisito h. Di queste però, solo 251 soddisfano *congiuntamente* i tre requisiti e costituiscono il gruppo imprese "*potenziali beneficiarie che soddisfano i requisiti*" su cui si concentrano le successive analisi.

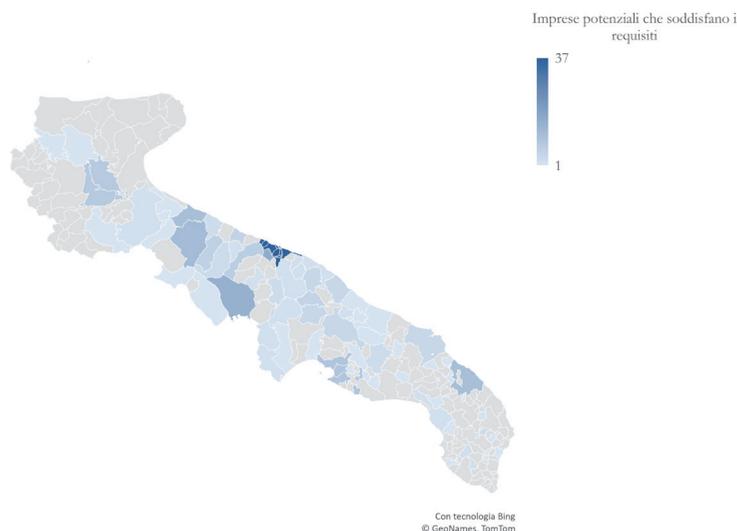
Tab. 8 – *Imprese potenziali beneficiarie per soddisfacimento dei requisiti f, g. e h. del bando (valori assoluti). Anno 2021.*

Requisito f	Requisito g	Requisito h	Numero imprese
sì	sì	sì	251
		no	7
	no	sì	38
		no	15
no	sì	sì	125
		no	1
	no	sì	61
		no	17
Totale			515

Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati AIDA-Bureau Van Dijk.

Anche in questo caso, dal punto di vista della distribuzione territoriale, è Bari il comune in cui si concentra la maggior parte delle imprese (37), seguito da Modugno (16) e Altamura (15), mentre bisogna scendere al quarto posto di questa graduatoria per trovare un comune di un'altra provincia, ovvero Andria (12). Nella provincia di Barletta-Andria-Trani, infatti, si registra la percentuale più elevata di *imprese potenziali* che soddisfano i requisiti suddetti (30 su 50), mentre nelle province di Brindisi e Foggia tale percentuale segna i valori più bassi scendendo, rispettivamente, al di sotto di 40 (36,1%) e 30 (28,9%).

Fig. 7 – Imprese potenziali beneficiarie che soddisfano i requisiti f, g. ed h. del bando per comune (valori assoluti). Anno 2021.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati AIDA-Bureau Van Dijk.

Risulta interessante verificare come la selezione operata sulla base del soddisfacimento dei tre requisiti finanziari e di bilancio, non sia eccessivamente discriminante rispetto alla “ricchezza” dell’impresa (misurata in termini di fatturato). Considerando, infatti la distribuzione del fatturato registrato nel 2019 dalle 515 *imprese potenziali* beneficiarie, le 251 imprese che fra queste soddisfano i tre requisiti ricadono in maniera abbastanza omogenea in ciascuno dei 5 quintili con una lieve prevalenza dei due quintili estremi ovvero quello delle imprese più “ricche” (55 imprese su 251) e quello delle imprese “più povere” (52) a scapito del quintile intermedio e di quello medio/alto (48 e 46 rispettivamente). Il fatturato complessivo delle imprese afferenti all’ultimo quintile rappresenta circa il 40% del totale.

Tab. 9 – Imprese potenziali beneficiarie che soddisfano i requisiti f, g, e h. del bando per quintili di fatturato nella distribuzione originaria e fatturato totale al 2019 (valori assoluti e migliaia di euro). Anno 2021.

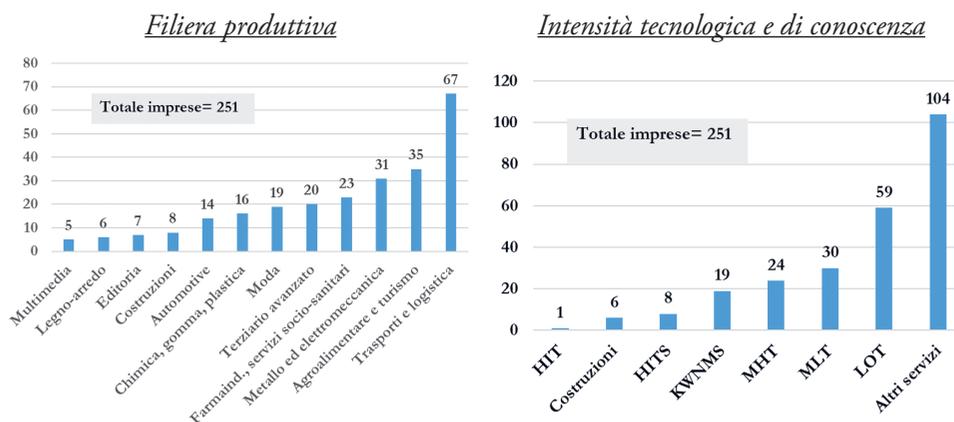
Quintile di fatturato	Numero imprese	Fatturato totale 2019 (migliaia di €)	Incidenza rispetto al totale
1	52	558.404	11,0%
2	50	664.369	13,1%
3	48	816.567	16,1%
4	46	1.051.481	20,7%
5	55	1.992.418	39,2%
Totale	251	5.083.240	100,0%

Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati AIDA-Bureau Van Dijk.



La distribuzione per filiera produttiva *imprese potenziali beneficiarie* che soddisfano anche i requisiti del bando evidenza come la maggiore numerosità di imprese riguarda la filiera *Trasporti e Logistica* con 67 imprese. Seguono ad una certa distanza tre filiere che hanno più di 20 imprese, nell'ordine: *Agroalimentare e Turismo*, *Metallo ed Elettromeccanica*, *Farmindustria e Servizi socio-assistenziali*.

Fig. 8 – *Imprese potenziali beneficiarie che soddisfano i requisiti f, g. e h. del bando per filiera produttiva e intensità tecnologica (valori assoluti). Anno 2021.*



Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati AIDA-Bureau Van Dijk.

Per quanto riguarda, invece, la distribuzione delle imprese per intensità tecnologica e di conoscenza:

- nel manifatturiero vi sono 25 imprese ad *alta e medio-alta intensità tecnologica*, mentre 89 sono le imprese classificate come *medio-bassa e bassa intensità tecnologica*;
- nei servizi vi sono 27 imprese nei *servizi tecnologici e di mercato ad alto contenuto di conoscenza*; mentre 104 sono le imprese classificate negli “*altri servizi*”;
- nelle *costruzioni* sono presenti 6 imprese.

L'analisi di alcuni indicatori di bilancio fa emergere performance economiche delle *imprese potenziali beneficiarie* che soddisfano i requisiti del bando globalmente buone. Il fatturato del 2019, infatti (20,5 milioni di euro in media), è cresciuto mediamente del 9,3% rispetto all'anno precedente con punte superiori al 20% nelle *costruzioni* e in alcuni settori tipicamente caratterizzati da intensità tecnologica elevata quali *i servizi multi-mediali*, e quelli ad alto contenuto di conoscenza.

Considerando il sottocampione delle imprese con bilancio al 2020, tale risultato, in rapporto alla media del biennio 2018/2019 si ridimensiona passando all'1,7%, con alcuni settori anche in pesante arretramento (legno e arredo su tutti), ma c'è da considerare sia l'effetto della pandemia sia il fatto che si tratta di un collettivo di sole 43 imprese.

La sostenibilità del finanziamento può essere ben valutata dal rapporto di indebitamento, uno di quelli che il legislatore considera predittore della crisi d'impresa: le imprese potenzialmente beneficiarie che soddisfano i requisiti investono mediamente più

del quadruplo del capitale proprio, il che implica un ricorso a capitale di terzi (quindi a debito) circa triplo, un valore che si può ritenere non eccessivo che tende ad abbassarsi leggermente per le imprese afferenti ai settori della grande industria, mentre raggiunge livelli massimi per il settore dei servizi multimediali (quasi 11) e per il terziario ad elevato livello di conoscenza (quasi 8). In ogni caso nessuna delle imprese osservate fa registrare un rapporto inferiore all'unità e poco meno della metà delle imprese si colloca all'interno dell'intervallo ritenuto ottimale per tale indicatore assumendo valori compresi fra 1 e 3. Con riferimento al sottocampione di imprese che hanno anche il bilancio al 2020, tale indicatore si riduce sostanzialmente passando ad un valore medio di poco superiore a 3,5, con imprese equidistribuite tra l'intervallo 1-3 e valori superiori a 3.

Altro aspetto certamente rilevante nell'ambito del finanziamento alle imprese è la capacità del reddito generato dall'azienda di coprire gli interessi passivi, anche con riferimento alle variazioni del tasso reale. Sotto tale aspetto gli analisti considerano prudente un valore dell'indicatore di copertura degli interessi passivi almeno pari a 6 che quasi il 90% delle *imprese potenziali beneficiarie* riesce abbondantemente a superare con una media che supera addirittura i 50 punti e la situazione non si modifica nel sottocampione delle imprese con bilancio al 2020.

Uno dei requisiti patrimoniali più significativi d'impresa è quello relativo alla capacità di far fronte agli impegni finanziari con i mezzi liquidi a disposizione. Poiché si considera "liquida" un'azienda il cui attivo disponibile e realizzabile è almeno doppio rispetto ai debiti a breve termine, solo per un quinto delle *imprese potenziali beneficiarie* l'indicatore di liquidità assume un valore soddisfacente, mentre per quasi un terzo di esse evidenzia un'insufficiente disponibilità liquida. Restringendo l'osservazione alle sole imprese con bilancio al 2020, la quota di imprese con adeguata liquidità sale al 30%.

Anche soddisfacenti sono i risultati relativi all'indipendenza finanziaria delle *imprese potenziali beneficiarie* che, misurata dal rapporto fra il capitale investito e il capitale proprio, assume mediamente valori vicini al 2, ovvero il doppio di quanto gli analisti considerano essere indicativo di un buon equilibrio aziendale. Tale situazione si conferma anche restringendo il campo di osservazione alle sole imprese con bilancio al 2020 fra le quali, in particolare, valori molto più elevati rispetto alla media si riscontrano per quelle dei settori del terziario avanzato e dei servizi ad elevato contenuto di conoscenza.



Tab. 10 – Imprese potenziali beneficiarie che soddisfano i requisiti f, g, e h. del bando: alcuni indicatori economici per filiera produttiva (valori medi). Anno 2021.

Sottogruppo	Filiera produttiva	Rapporto di indebitamento			Grado di copertura degli interessi passivi			Indice di liquidità				Patrimonializzazione	Ricavi vendite e prestazioni 2019	Var. % rispetto al 2018
		<1	1-3	>3	<=6	>6	n.d.	<1	1-2	>2	n.d.			
Agroindustria	Agroalimentare e turismo		18	17	3	28	4	16	12	6	1	1,90	21.846	9,3
Logistica, editoria, multimedia	Trasporti e logistica		25	42	7	56	4	20	34	13		2,09	20.130	7,2
	Editoria		5	2	1	6			5	2		1,40	17.789	9,8
	Moda		16	3	1	18		2	9	8		1,38	20.583	1,4
	Multimedia		2	3	1	4			3	2		1,42	24.038	22,5
Costruzioni, legno, metallo	Metallo ed elettromeccanica		13	18	4	25	2	15	13	3		1,99	20.669	10,6
	Costruzioni		3	5	2	5	1	3	3	2		2,93	23.337	26,7
	Legno-arredo		1	5	1	5		2	3	1		2,18	21.635	16,3
	Automotive		4	10	3	11		9	5			1,57	23.866	10,5
Sanità, terziario avanzato, Finanza, Immobiliare	Farmaindustria e servizi socio-sanitari		10	13	3	17	3	4	15	3	1	2,13	19.568	4,9
	Terziario avanzato		6	14	1	17	2	6	8	6		2,18	16.876	17,5
Estrattive e raffinazione, Chimica, petrolchimica, utilities	Chimica, gomma, plastica		12	4		16		3	8	5		1,67	15.951	6,3
Totale		0	115	136	27	208	16	80	118	51	2	1,95	20.252	9,3

Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati AIDA-Bureau Van Dijk.

Rapporto di indebitamento = capitale di terzi/capitale proprio

Grado di copertura degli interessi passivi = reddito operativo/interessi passivi

Patrimonializzazione = capitale investito (Immobilizzazioni + capitale circolante) / capitale netto

Indice di liquidità = Attivo circolante-rimanenze/debiti a breve

Tab. 11 – Imprese potenziali beneficiarie che soddisfano i requisiti f, g. e h. del bando: alcuni indicatori economici per intensità tecnologica (valori medi). Anno 2021.

Intensità tecnologica	Rapporto di indebitamento			Grado di copertura degli interessi passivi			Indice di liquidità				Patrimonializzazione	Ricavi vendite e prestazioni 2019	Var. % rispetto al 2018
	<1	1-3	>3	<=6	>6	n.d.	<1	1-2	>2	n.d.			
Manifatturiero													
<i>HIT</i>		1			1			1			1,36	12.112	8,3
<i>MHT</i>		10	14	1	21	2	12	9	3		1,86	20.695	11,8
<i>MLT</i>		18	12	5	25		9	15	6		2,09	18.197	6,8
<i>LOT</i>		37	22	4	52	3	18	24	16	1	1,70	21.474	7,2
Costruzioni		2	4	1	4	1	2	3	1		2,31	27.269	31,6
Servizi													
<i>KWNMS</i>		5	14	1	17	1	3	10	6		2,15	19.804	21,4
<i>HITS</i>		3	5	2	5	1	3	3	2		1,63	15.755	3,5
<i>Altri servizi</i>		39	65	13	83	8	33	53	17	1	2,04	20.151	7,6
Totale	0	115	136	27	208	16	80	118	51	2	1,95	20.252	9,3

Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati AIDA-Bureau Van Dijk.



Tab. 12 – Imprese potenziali beneficiarie che soddisfano i requisiti f, g. e h. del bando con bilancio al 2020: alcuni indicatori economici per filiera produttiva (valori medi). Anno 2021.

Sottogruppo	Filiera produttiva	Rapporto di indebitamento			Grado di copertura degli interessi passivi			Indice di liquidità				Patrimonializzazione	Ricavi vendite e prestazioni 2020	Var. % rispetto alla media 2019/2020
		<1	1-3	>3	<=6	>6	n.d.	<1	1-2	>2	n.d.			
Agroindustria	Agroalimentare e turismo		1	6	2	5		5	2			2,46	24.047	3,6
Logistica, editoria, multimedia	Trasporti e logistica		4	6	1	9		3	5	2		2,30	19.223	11,8
	Editoria		1			1			1			1,42	19.284	-4,4
	Moda		6	1	1	6			2	5		1,38	16.609	-21,1
	Multimedia		1		1					1		1,61	19.513	12,2
Costruzioni, legno, metallo	Metallo ed elettromeccanica		4	3		7		4	3			1,50	28.030	14,1
	Legno-arredo			1		1				1		3,03	8.281	-48,0
	Automotive			1	1			1				1,98	30.368	28,4
Sanità, terziario avanzato, Finanza, Immobiliare	Farmindustria e servizi socio-sanitari		2			2			1	1		1,37	23.772	-1,0
	Terziario avanzato			1		1				1		6,71	24.028	-17,7
Estrattive e raffinazione, Chimica, petrolchimica, utilities	Chimica, gomma, plastica		3	2		5		2	1	2		1,52	17.028	1,8
Totale		0	22	21	6	37	0	15	15	13	0	1,99	21.097	1,7

Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati AIDA-Bureau Van Dijk.

Tab. 13 – Imprese potenziali beneficiarie che soddisfano i requisiti del bando con bilancio al 2020: alcuni indicatori economici per intensità tecnologica (valori medi). Anno 2021.

Intensità tecnologica	Rapporto di indebitamento			Grado di copertura degli interessi passivi			Indice di liquidità				Patrimonializzazione	Ricavi vendite e prestazioni 2020	Var. % rispetto alla media 2019/2020
	<1	1-3	>3	<=6	>6	n.d.	<1	1-2	>2	n.d.			
Manifatturiero													
<i>MHT</i>		4	4		8		5	2	1		1,53	22.354	10,2
<i>MLT</i>		3	1		4		1	2	1		1,47	25.630	10,0
<i>LOT</i>		7	8	3	12		5	4	6		1,97	19.909	-9,6
Servizi													
<i>KWNMS</i>		1	1	1	1				2		4,16	21.770	-6,6
<i>HITS</i>		1			1			1			1,15	32.274	4,3
<i>Altri servizi</i>		6	7	2	11		4	6	3		2,19	19.337	10,1
Totale	0	22	21	6	37	0	15	15	13	0	1,99	21.097	1,7

Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati AIDA-Bureau Van Dijk.



6. Conclusioni

I *basket bond* sono sempre più apprezzati come strumento di sostegno dei processi di sviluppo delle imprese, sia per differenziare i canali di accesso al credito, sia per finanziare programmi di medio-lungo periodo. Inoltre, il ricorso al mercato dei capitali impone un percorso di maggiore trasparenza della gestione dell'impresa ed una informazione più adeguata al mercato sugli obiettivi strategici dell'impresa al fine di suscitare una più elevata fiducia sulle capacità della stessa di raggiungere quanto dichiarato.

A partire dal 2019 la Puglia si è dotata di questo strumento (Fondo Minibond) differenziando le forme di sostegno allo sviluppo di medio lungo periodo delle imprese localizzate sul territorio regionale. Ad oggi sono state coinvolte 17 imprese emittenti per un valore complessivo di circa 64 milioni di euro di titoli di debito collocati, di cui 41 per investimenti e il resto per esigenze di liquidità ed altro.

Utilizzando i dati di bilancio delle imprese del data base AIDA-Bureau Van Dijk, si è proceduto alla individuazione di imprese che soddisfino tutti i requisiti minimi di ammissibilità di natura dimensionale, settoriale e di bilancio così come definiti dal relativo avviso pubblico originario.

Le imprese di piccola e media dimensione, con un fatturato nel 2019 compreso tra 10 e 50 milioni di euro, che soddisfano tutti i requisiti sono 251, oltre la metà delle quali nella provincia di Bari. Il fatturato complessivo di queste imprese è stato di circa 5 miliardi di euro, quasi la metà di esse si trova nella fascia più bassa tra quelle considerate (fra 10 e 15 milioni di euro), ma le 55 che si collocano nel quintile superiore ne rappresentano circa il 40% del totale.

Di queste imprese è stata realizzata un'analisi per filiera produttiva, intensità tecnologica e contenuto di conoscenza. Sono stati anche considerati alcuni indicatori sensibili di bilancio al fine di testare la sostenibilità dell'indebitamento a seguito dell'emissione di *bond* sul mercato (indicatori di liquidità, indebitamento, grado di copertura degli interessi passivi, patrimonializzazione, dinamica del fatturato negli ultimi anni).

A conclusione di questa analisi si possono avanzare alcune considerazioni.

Anzitutto sembra possibile ed opportuno mettere a punto un sistema di indicatori di monitoraggio dell'intervento in direzione della destinazione degli investimenti (es. attivi materiali, ambiente, risorse umane, ricerca, acquisizione di brevetti, servizi di consulenza per l'innovazione, investimenti ambientali, liquidità, ecc.), con un duplice obiettivo:

- a. consentire di monitorare le caratteristiche e la rispondenza degli investimenti alla strategia regionale;
- b. poter perseguire una più adeguata valutazione *ex post* dell'efficacia della policy rispetto al target di riferimento e agli obiettivi.

Pur trattandosi di strumenti finanziari e non di sovvenzioni (questi ultimi consentono di utilizzare indicatori sulla destinazione degli investimenti), si dovrebbe valutare la possibilità di conciliare la destinazione degli investimenti sostenuti da questi strumenti senza introdurre eccessivi adempimenti amministrativi.

In secondo luogo, si potrebbero definire dei criteri di premialità per le tipologie di impresa da accompagnare, come ad es. quelle ad alta e medio-alta intensità tecnologica e di conoscenza a minore impatto ambientale (utilizzando indicatori adeguati).

L'analisi ha evidenziato la presenza di un certo numero di imprese per specifiche filiere produttive. In tale direzione, in vista di una evoluzione applicativa di questo strumento di policy, si potrebbero approntare, sulla base di prime esperienze in corso, interventi di *basket bond di filiera*.

Un altro aspetto da considerare nella selezione delle imprese beneficiarie emittenti è quello legato alla rischiosità dell'accesso al credito. Diversi studi hanno evidenziato, ad esempio, che le garanzie pubbliche hanno favorito imprese sane che non ne avevano necessità rispetto a quelle che, invece, ne avevano¹². In questa direzione, molto probabilmente si potrebbe operare per definire e finalizzare meglio un algoritmo di selezione delle imprese beneficiarie emittenti che tenga conto del bilanciamento del portafoglio tra quelle rischiose e quelle meno rischiose.

Infine, considerando la strategia europea per il prossimo ciclo di programmazione, lo strumento di policy dovrebbe essere sempre più orientato a investimenti innovativi, positivi per il contesto ambientale o almeno *neutri* sotto il profilo inquinante, in grado di favorire una occupazione dignitosa e quindi uno sviluppo più inclusivo. Si tratta di adottare un processo che certifichi non solo l'emittente ma anche l'investimento sottostante l'emissione sotto il profilo degli aspetti ambientali, sociali e di governance secondo la metodologia dell'Environmental, Social and Governance (ESG).

¹² Cfr Manaresi F. (2021) Imprese, in De Blasio G, Nicita A, Pamolli F. (a cura di) Evidence-based policy, (pag. 101-116), Il Mulino, Bologna.



Bibliografia

- AVVALOR Corporate Solution (2019) Minibond: Un Vademecum per le imprese interessate; <http://www.avvalor.com/Documents/Vademecum%20Avvalor%20sui%20MiniBond%202019.pdf>;
- CDP, Politecnico di Milano (SoM), CELF (2021) Minibond e Basket Bond per la ripresa economica delle Piccole e Medie Imprese italiane, *POSITION PAPER*, Luglio
- Commissione Europea (2020) *A Capital Markets Union for people and businesses-new action plan*, COM(2020) 590 final del 24.9.2020
- European Parliament Resolution of 16 December 2020 on a new strategy for European SMEs.
- ISTAT (2019) Rapporto annuale 2019, la situazione del Paese; Capitolo 2 *Le risorse del Paese: opportunità per uno sviluppo sostenibile*; Roma;
- Manaresi F. (2021) *Imprese*, in De Blasio G, Nicita A, Pamolli F. (a cura di) Evidence-based policy, (pag. 101-116), Il Mulino, Bologna.
- OCSE (2020), *Capital Market Review of Italy 2020: Creating Growth Opportunities for Italian Companies and Savers*, OECD Capital Market Series.
<http://www.oecd.org/corporate/OECD-Capital-Market-Review-Italy.htm>
- Politecnico di Milano –School of Mangement (2021) 7° Report italiano sui Minibond; *Osservatorio Minibond*, Febbraio
- UniCredit SpA (2021) *UniCredit si conferma leader di mercato nei Minibond*; Comunicato stampa del 30 settembre 2021.

4.

Policy regionale in materia di contrasto al fenomeno del ‘caporalato’

Sommario: 1. Introduzione; 2. Occupati irregolari stranieri in agricoltura; 2.1 Occupati stranieri in agricoltura secondo i dati INPS; 2.2 Occupati irregolari in agricoltura da contabilità territoriale; 3. Geografia dei maggiori insediamenti sul territorio regionale; 4. La policy regionale di contrasto al fenomeno del caporalato; 5. Il percorso esecutivo e strumentale della Regione Puglia in funzione del Programma Su.pr.eme; 6. Lo stato di attuazione della policy: partner e risorse; 7. I servizi socio-sanitari; 8. Coerenza con gli strumenti di programmazione; 9. Considerazioni conclusive; Bibliografia e sitografia.

1. *Introduzione*

Lo sfruttamento lavorativo è un fenomeno complesso, caratterizzato da forme illegali di intermediazione, reclutamento e organizzazione della manodopera, al di fuori dei canali di collocamento regolari, in violazione delle disposizioni in materia di orario di lavoro, minimi salariali, contributi previdenziali, salute e sicurezza sul lavoro, nonché da condizioni di vita degradanti imposte a lavoratori e lavoratrici, approfittando dello stato di vulnerabilità o di bisogno.

I migranti, per le specifiche condizioni di fragilità, oltre che per le barriere culturali, giuridiche, politiche ed economiche che caratterizzano il loro status, costituiscono ormai un preciso bacino d’offerta di lavoro sottopagato e dequalificato.

Il Programma Su.pr.eme Italia (Sud Protagonista nel superamento delle Emergenze in ambito di grave sfruttamento e di gravi marginalità degli stranieri regolarmente presenti nelle 5 regioni del sud Italia), finanziato nell’ambito dei fondi AMIF – Emergency Funds (AP2019) della Commissione Europea – DG Migration and Home Affairs, si inserisce nel quadro del *Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato*, approvato a febbraio 2020, dallo specifico ‘Tavolo Caporalato’, promosso dalla Direzione Generale Immigrazione del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, articolato sui quattro Assi prioritari: *a)* prevenzione, *b)* vigilanza e contrasto, *c)* protezione e assistenza, *d)* reintegrazione socio-lavorativa.

Il Programma mira a realizzare un Piano Straordinario Integrato di interventi finalizzati al contrasto e al superamento di tutte le forme di sfruttamento lavorativo e di grave marginalità e vulnerabilità dei lavoratori migranti, nei territori che presentano maggiori criticità nelle cinque regioni oggetto dell’Azione (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia).

Il presente lavoro intende analizzare la politica di contrasto al fenomeno del ‘caporalato’ adottata dalla Regione Puglia, osservando lo stato di attuazione di un intervento di policy che intende strutturare un’azione di sistema interregionale, finalizzato a contra-



stare il fenomeno del lavoro irregolare e dello sfruttamento, integrando e rafforzando le diverse iniziative di contrasto e di prevenzione. Si vuole comprendere *se e in che misura* la politica attiva in questione si stia finalizzando a sostegno di percorsi individualizzati di accompagnamento all'autonomia dei destinatari, restituendo trasparenza e dignità all'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Obiettivo della ricerca è osservare la maggiore o minore capacità del progetto di agire congiuntamente su due dimensioni complementari: a) livello macro, ovvero, afferenza alla programmazione, organizzazione e gestione delle policy; b) livello micro, ovvero, capacità di cogliere le aspettative, i bisogni e le caratteristiche dei territori e dei destinatari.

Rimandando ad apposita nota tecnica dedicata all'evoluzione normativa nazionale e regionale concernente il tematismo qui in oggetto, l'approccio applicativo del presente studio prevede l'analisi dei dati e delle informazioni messe a disposizione dalla Sezione *Sicurezza del cittadino, politiche per l'immigrazione e antimafia sociale* – Regione Puglia. In particolare saranno analizzati i Workplan progettuali e i dati relativi allo stato di avanzamento delle procedure, di effetti sui beneficiari e di attuazione degli interventi.

Una particolare attenzione sarà dedicata: a) alla lettura dello stato dell'arte negli insediamenti informali; b) ai dispositivi regionali posti in essere per l'attuazione di foresterie impiantate sul territorio regionale a favore di manodopera straniera.

2. Occupati irregolari stranieri in agricoltura

L'analisi degli occupati irregolari stranieri in agricoltura si basa su diverse fonti di dati evidenziando la complessità anche nella costruzione statistica di tali informazioni. Il lavoro irregolare e/o sommerso in agricoltura è di difficile quantificazione, considerate le caratteristiche di stagionalità e mobilità territoriale in relazione alla tipologia delle campagne dei raccolti, alla loro periodicità temporale e alla diversa localizzazione.

Solo indirettamente si può avere una idea sulla dimensione del fenomeno a livello locale attraverso le stime da fonti ufficiali.

Per l'analisi si è fatto riferimento a diverse fonti di dati: gli operai agricoli di fonte INPS, gli occupati irregolari di fonte ISTAT – *Conti Economici Territoriali*, gli occupati stranieri di fonte ISTAT – *Rilevazione Continua delle Forze di Lavoro*. Infine, si sono presi in considerazione le domande pervenute al Ministero degli Interni per l'emersione del lavoro sommerso. I dati rilevati sono proposti a livello regionale e provinciale.

Fig. 1 – Puglia: Sintesi delle fonti di dati utilizzati per gli operai agricoli. Anno 2019.

Operai agricoli stranieri a TD (Inps): 38.750	Operai agricoli extracomunitari a TD (Inps): 22.813	Occupati irregolari in agricoltura (Istat): 38.400 (30,3% del totale)
Occupati stranieri (RCFL, Istat): 13.795	Occupati extracomunitari (RCFL, Istat): 8.061	Domande di lavoro subordinato in agricoltura: 2871

Elaborazioni IPRES (2021) su diverse fonti.

2.1 Occupati stranieri in agricoltura secondo i dati INPS

I dati riportati si basano sulle statistiche sul lavoro dipendente in agricoltura derivanti dall'elaborazione delle informazioni contenute negli archivi dell'INPS. Sono una rielaborazione ad hoc del recente rapporto CREA (2021)¹. L'unità statistica oggetto di rilevazione è il lavoratore nella provincia di lavoro prevalente identificato dal *codice fiscale*. Il lavoratore presente in più province è rilevato soltanto nella provincia in cui è stato riscontrato il maggior numero di giornate lavorate. Il numero dei lavoratori è inferiore a quello della somma dei lavoratori a tempo indeterminato e determinato, in quanto uno stesso lavoratore può avere, nel corso dell'anno, entrambe le qualifiche.

Fig. 2 – Puglia – Quota percentuale di operai agricoli a Tempo Determinato (TD) per i diversi gruppi di cittadinanza. Anno 2019.



Elaborazioni IPRES (2021) su dati di fonte: D. Casella, *Gli operai agricoli in Puglia secondo i dati INPS*, 2019.

Il settore è caratterizzato dalla presenza quasi esclusiva degli operai agricoli a tempo determinato (circa il 98,4% del totale degli operai agricoli). E' questo il segmento in cui potenzialmente si colloca con maggiore probabilità il lavoro irregolare e/o sommerso. La quota di operai agricoli stranieri a tempo determinato (TD) sul totale degli operai a TD è del 22,4%, gli extra comunitari sono il 13,25. Considerando solo gli stranieri a TD, quelli extra comunitari rappresentano il 58,9%.

Tab. 1 – Puglia: Operai agricoli e giornate di lavoro per tipologia contrattuale, tempo indeterminato (TI) e tempo determinato (TD). Anno 2019.

	Operai agricoli totali			Giornate di lavoro		
	Occupati TI	Occupati TD	Totale	Occupati TI	Occupati TD	Totale
Foggia	823	45.416	46.239	213.348	3.688.911	3.902.259
Bari	728	37.648	38.376	186.749	3.300.192	3.486.941
Taranto	553	27.055	27.608	141.434	2.646.223	2.787.657
Brindisi	201	22.807	23.008	51.099	2.221.360	2.272.459
Lecce	272	20.414	20.686	55.959	1.489.712	1.545.671
BAT	252	19.380	19.632	63.856	1.687.356	1.751.212
Puglia	2.829	172.720	175.549	712.445	15.033.754	15.746.199

Elaborazioni IPRES (2021) su dati di fonte: D. Casella, *Gli operai agricoli in Puglia secondo i dati INPS*, 2019.

¹ Domenica Casella (2021) *Gli operai agricoli in Puglia secondo i dati INPS - Anno 2019*, CREA



Gli operai agricoli stranieri ammontano a 39.022, di cui 38.750 sono a TD (99,3%). Si osserva una forte concentrazione nella provincia di Foggia (46% circa del totale degli operai agricoli stranieri a TD e 40% delle giornate di lavoro della medesima tipologia).

Tab. 2 – Puglia: Operai agricoli stranieri e giornate di lavoro per tipologia contrattuale. Anno 2019.

	Totale			Giornate di lavoro		
	Occupati TI	Occupati TD	Totale	Occupati TI	Occupati TD	Totale
Foggia	79	17.710	17.789	12.498	1.165.758	1.178.256
Bari	94	7.017	7.111	15.366	622.747	638.113
Taranto	16	4.397	4.413	2.555	429.560	432.115
Brindisi	5	3.404	3.409	716	313.123	313.839
Lecce	61	3.057	3.118	5.778	206.836	212.614
BAT	17	3.165	3.182	2.096	204.597	206.693
Puglia	272	38.750	39.022	39.009	2.942.621	2.981.630

Elaborazioni IPRES (2021) su dati di fonte: D. Casella, *Gli operai agricoli in Puglia secondo i dati INPS, 2019*.

Fig. 3 – Puglia: Operai agricoli stranieri a TD per 1.000 abitanti e giornate di lavoro per operaio agricolo per provincia. Anno 2019.

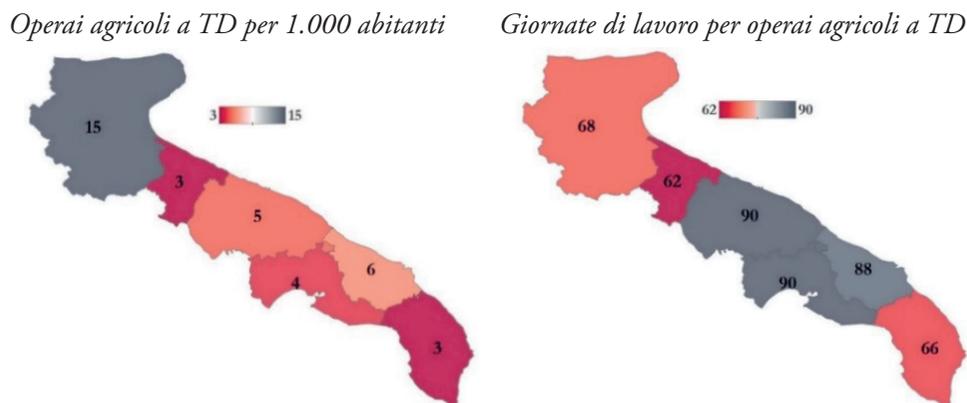


Elaborazioni IPRES (2021) su dati di fonte: D. Casella, *Gli operai agricoli in Puglia secondo i dati INPS, 2019*.

La provincia di Foggia ha il maggior valore di operai agricoli a TD extracomunitari per abitante (15) contro il minimo della provincia di Lecce e BAT (3). In termini di giornate di lavoro per operaio a TD sono le provincie di Taranto e Bari con i valori più elevati (90) contro il minimo della BAT (62).

Tra i lavoratori stranieri il numero maggiore è rappresentato dai rumeni con 10.315 operai (circa il 26% del totale). Le prime cinque nazionali presenti sono, oltre alla Romania, Albania, Bulgaria, Marocco e Senegal. Questi rappresentano complessivamente il 62% del totale degli operai agricoli stranieri.

Fig. 4 – Puglia: Operai agricoli extracomunitari a TD per 1.000 abitanti e giornate di lavoro per operaio agricolo per provincia. Anno 2019.



Elaborazioni IPRES (2021) su dati di fonte: D. Casella, *Gli operai agricoli in Puglia secondo i dati INPS*, 2019.

2.2 Occupati irregolari in agricoltura da contabilità territoriale

I dati di fonte ISTAT - *Contabilità territoriale* riportano la distinzione tra lavoro regolare e irregolare, calcolando il tasso di irregolarità dato dal rapporto tra lavoro irregolare sul totale. In Puglia nel 2018 (ultimo dato disponibile) il lavoro irregolare stimato in agricoltura è pari a circa 38.400, con un tasso di irregolarità del 30,3%, a fronte del 16,1% del totale delle attività economiche.² Rientrano nel lavoro irregolare: *a)* l'attività continuativa svolta senza il rispetto della normativa vigente; *b)* l'attività svolta da persone che si dichiarano inattive (studenti, pensionati, casalinghe); *c)* l'attività svolta da stranieri non residenti e non regolari; *d)* l'attività plurima non dichiarata.

Fig. 5 - Puglia: Occupati irregolari in agricoltura. Anno 2018.



Elaborazioni IPRES (2021) su dati Istat – *Contabilità territoriale*.

² Secondo la definizione ISTAT, le Unità di lavoro non regolari riguardano le prestazioni lavorative svolte senza il rispetto della normativa vigente in materia lavoristica, fiscale e contributiva, quindi, non osservabili direttamente presso le imprese, le istituzioni e le fonti amministrative.



3. Geografia dei maggiori insediamenti sul territorio regionale

Come noto, gli insediamenti informali identificano quelle situazioni abitative con popolazione prevalentemente straniera caratterizzate da forme più o meno accentuate di autogestione da parte dei soggetti presenti e da nessun pagamento di canone di locazione. In genere emergono due differenti tipologie di insediamento. Da una parte quelli nei luoghi all'aperto dei migranti; dall'altra, quelli presso edifici in disuso, container, baraccopoli, mai entrati nel sistema di accoglienza oppure usciti senza aver concluso un efficace percorso di inserimento sociale. In generale, la popolazione obiettivo si caratterizza per: *a)* non essere presente in nessuna lista; *b)* non essere nota neanche nella sua numerosità complessiva; *c)* avere natura elusiva soprattutto per via del titolo di godimento delle abitazioni; *d)* avere elevata mobilità spaziale e temporale. In questa cornice diversi sono gli insediamenti presenti nel territorio regionale. Di seguito se ne offre di alcuni una breve descrizione.

“*Ghetto di Rignano Garganico*” o “*Gran Ghetto*” o “*Torretta Antonacci*”. È stato per lungo tempo la più grande baraccopoli presente in Italia, sgomberata nel marzo del 2017, già dall'anno successivo ha iniziato a ricrearsi nelle immediate vicinanze, dove sono state ricostruite baracche e installate roulotte. È una baraccopoli situata ad una ventina di chilometri dal centro abitato di Foggia, nell'agro di San Severo, in piena campagna tra i Comuni di San Severo, Foggia e Rignano Garganico. Si stima una presenza di 2.000-2.500 braccianti, presenti in numero anche superiore durante l'estate e provenienti prevalentemente da Mali, Senegal, Gambia e Guinea, impiegati nelle campagne di San Severo, Manfredonia, Lesina e Lucera. Attualmente l'insediamento prevede una zona formale ed una molto più espansa informale. La prima conta 106 container della Protezione Civile, a scopo abitativo, ognuno occupato da circa 4 migranti, più altri 8 container con destinazione di servizi (bagni e docce), 1 container attualmente utilizzato come ufficio/ambulatorio dall'équipe del progetto “Su.Pr.Eme. Italia”, ed un altro occupato dal personale di una Associazione di Volontariato, con mansioni di supervisione. La zona informale è caratterizzata dalla dislocazione di roulotte e baracche che accolgono un numero variabile di persone, adibite ad abitazioni, spacci e botteghe.

“*Ghetto Pista*” o “*Ghetto di Borgo Mezzanone*”. È situato alle spalle dell'ex Cara di Borgo Mezzanone, il più noto in quanto il più grande sul territorio nazionale, in termini di presenze (fino a circa 2.500 unità), vi sono anche esigui gruppi di migranti che occupano casolari sparsi e in stato di abbandono dell'agro foggiano. Le quattro unità mobili ambulatoriali, attivate tramite specifiche convenzioni con la ASL di Foggia e con gli enti del terzo Settore “InterSOS” e “CUAMM - Medici con l'Africa”, nei primi tempi anche con “SOLIDAUNIA”, operano secondo una programmazione settimanale, comunemente stabilita e una concordata localizzazione degli interventi all'interno del territorio rurale, adoperandosi, attraverso altrettante équipe multidisciplinari, composte da personale sanitario e socio-sanitario, per la presa in carico dei principali bisogni di salute rilevati in loco, nonché in costante raccordo con il Servizio Sanitario locale.

Si tratta di una ex pista militare in disuso, lungo la quale sono disposti *container* che, un tempo, appartenevano al Cara e, in seguito, perché malandati, sono stati portati fuori e occupati dai braccianti. Molti di questi braccianti, prima di vivere all'interno della pista, risiedevano all'interno del Cara di Borgo Mezzanone. Provenivano soprattutto da Somalia, Sudan, Eritrea, Nigeria, Senegal, Ghana. La ‘pista’, abitata durante i periodi di picco anche da più di duemila persone, è stata, nel corso degli anni, più volte oggetto di interventi di sgomberi che non hanno, però, mai portato allo svuotamento

della baraccopoli che è stata anche teatro di diversi incendi, alcuni dei quali hanno anche registrato delle vittime³.

Sulla base delle disposizioni della *Deliberazione della Giunta Regionale 20 maggio 2021, n. 801*, il compendio del Cara di Borgo Mezzanone è utilmente riconvertito – cessando la propria attività di struttura di accoglienza per richiedenti la protezione internazionale, al termine del contratto di gestione in corso – tenuto conto che si tratta di un bene pubblico già dotato di opere infrastrutturali, in posizione baricentrica rispetto alle zone di produzione e di distribuzione dei prodotti agricoli ove trovano occupazione i predetti lavoratori e che, previsti opportuni interventi di ristrutturazione e di riqualificazione, può essere idoneo alla realizzazione di una foresteria attrezzata e dotata dei necessari servizi di integrazione sociale e lavorativa.

“*Ghetto Tre Titoli*”. Situato nell’agro di Cerignola, in zona Borgo Libertà, a circa 10 km da Stornarella, comprende casolari abbandonati (circa una ventina): all’interno di ogni casolare vivono da poche ad oltre 50 persone. Oltre ai corpi principali in muratura, i nuclei abitativi si espandono per posizionamento di tende da campo, roulotte e baracche. Si riscontra la presenza di migranti che utilizzano rottami di automobili come abitazioni. È abitato soprattutto da ghanesi (circa 800 persone), burkinabè, tunisini e sudanesi (circa 100 persone in tutto). Il numero dei residenti si triplica all’incirca, nel periodo estivo⁴. All’interno del ghetto si trova “Casa Bakhita”, struttura della Diocesi di Cerignola dove i migranti si riuniscono per la preghiera settimanale. Nella stessa struttura due medici volontari svolgono attività ambulatoriale per circa due volte a settimana.

“*Ghetto Cicerone*”. Si trova in agro di San Marco in Lamis. Si tratta di una serie di palazzi abbandonati occupati da circa 300 braccianti prevalentemente originari del Mali e del Senegal.

“*Ghetto dei Bulgari*”. In questa baraccopoli si passa dalle 300/400 presenze stimate nel 2013 alle circa 800/1.000 presenze stimate nel 2016. Anche in questa baraccopoli sono divampati diversi incendi, il più grave dei quali, nel dicembre del 2016, costò la vita ad un ragazzo vent’anni. Questa baraccopoli è stata sgomberata nel 2017. A differenziare questo ghetto dagli altri era soprattutto la presenza di numerose donne (circa il 45% dei presenti) e di bambini, alcuni di pochi anni, gli abitanti di questa baraccopoli erano, infatti, nella maggior parte dei casi componenti di nuclei familiari, nello specifico si trattava di nuclei di origine Rom provenienti per lo più dalla cittadina di Sliven. Lo sgombero del 2017 ha avuto, tra gli altri, l’effetto di rafforzare l’invisibilità dei braccianti bulgari perché sono stati costretti a cercare altra sistemazione. In questa situazione è aumentata ancora di più la condizione di vulnerabilità sociale, soprattutto dei soggetti più deboli. Nei ghetti più nascosti, infatti, il peso del controllo dei caporali o di altri esponenti della criminalità organizzata (sia foggiana che bulgara) sulla vita dei braccianti è decisamente maggiore.

“*Ghetto di Nardò*”. Sorgeva alla periferia di Nardò, in provincia di Lecce, a 4 Km dal centro, in contrada “Arene Serrazze”, contiguo alla tendopoli attrezzata dalle istituzioni

³ L’ultimo incendio è divampato il 31 maggio 2020, fortunatamente non ha registrato vittime o feriti come, invece, era avvenuto nell’aprile 2019, quando in un incendio ha perso la vita Samaro Saho, un giovane gambiano di 26 anni.

⁴ Si veda: Rapporto Medici Senza Frontiere “fuori campo” 2018; Antonio Ciniero, “Le migrazioni in Puglia. Presenze migranti, governance e pratiche innovative di inclusione e partecipazione sperimentate nel contesto regionale”, Report di Ricerca, PROG-2328 “IMPACT: Integrazione dei Migranti con Politiche e Azioni Coprogettate sul Territorio”, settembre 2020.



locali per l'accoglienza, su un terreno dove era presente una ex falegnameria, nei cui dintorni i braccianti avevano installato tende e costruito baracche di legno e plastica. Ospitava dalle 300 alle 400 persone. Questo ghetto è stato sgomberato nel 2015. Da allora i braccianti si sono accampati nei pressi di casolari abbandonati e all'interno dell'area attrezzata dalle istituzioni per garantire accoglienza. Nell'agosto del 2018 la Regione Puglia ha inaugurato una foresteria, realizzata con container, destinata all'accoglienza dei braccianti che sorge su un terreno attiguo a Masseria "Boncuri". Nella Foresteria può accedere solo chi è in possesso di regolare permesso di soggiorno o /e di contratto di lavoro o iscrizione nelle liste di collocamento. Gli altri continuano ad accamparsi in zona per poter accedere a volte all'uso del bagno e di alcuni servizi presenti nella foresteria anche grazie ad attività progettuali quali il FAMI "Puglia Integra" (2018), poi il FAMI "Puglia Impact" (2019-2020) e successivi. Nell'estate 2020 anche il Progetto FAMI- EMAS "Su.Pr.Eme Italia" ha previsto un'équipe multidisciplinare di assistenza ai braccianti del territorio.

"Ghetto di Andria" e "Insediamenti sparsi nel Nord-Barese". Si trova all'uscita di Andria in direzione Foggia. È costruito sotto gli olivi e comprende, oltre alle baracche di plastica e legno, anche una palazzina abbandonata. È abitato da circa 400 braccianti sudanesi e tunisini che dopo la raccolta dei pomodori e delle angurie a Nardò vi si recano durante l'autunno-inverno per la campagna di raccolta delle olive. Nel territorio del nord-barese molti altri comuni oltre ad Andria sono interessati dalla presenza di stranieri che, per lo più dimoranti presso abitazioni di fortuna nelle campagne sparse, o in vecchi opifici in disuso, vengono impiegati come braccianti agricoli stagionali nelle campagne di raccolta delle olive.

"Ghetto out" - Casa Sankara. Una esperienza particolarmente significativa è quella di "Casa Sankara" cui la Regione, con la Deliberazione di Giunta n. 596 del 26 aprile 2016, ha affidato temporaneamente la gestione dell'Azienda agricola di proprietà "Fortore" all'Associazione "Ghetto Out", al fine di sperimentare nuove pratiche di inclusione socio-lavorativa e per far fronte all'emergenza abitativa dei lavoratori migranti della Capitanata. Negli anni successivi la Regione ha proceduto alla stipula di una nuova Convenzione per affidare all'Associazione "Ghetto out" - Casa Sankara la gestione dell'accoglienza temporanea in una foresteria di lavoratori migranti ancora residenti nei terreni adiacenti il luogo ove sorgeva il cosiddetto "Gran ghetto" (ubicato tra i Comuni di San Severo e Rignano Garganico). Con questi atti si sancisce una formale collaborazione tra l'Ente Regionale e l'associazionismo del territorio per sperimentare attività e iniziative finalizzate al contrasto dello sfruttamento lavorativo e del caporalato, nonché la realizzazione di soluzioni abitative dignitose.

Casolari sparsi sulla strada Rignano-San Severo.

Casolari sparsi tra Poggio Imperiale e Lesina.

Ex Fabbrica DAUNIALAT – Foggia.

Ex Casillo – Arpinova – Foggia.

Ex fabbrica Palmari – Foggia.

Ex Falandina – Taranto.

Presidi in Agro Castellaneta, Massafra e Palagiano.

Di seguito viene riportato uno schema aggiornato dei principali dati concernenti le Foresterie attive in Puglia.

Tab. 3 – Foresterie attive in PUGLIA.

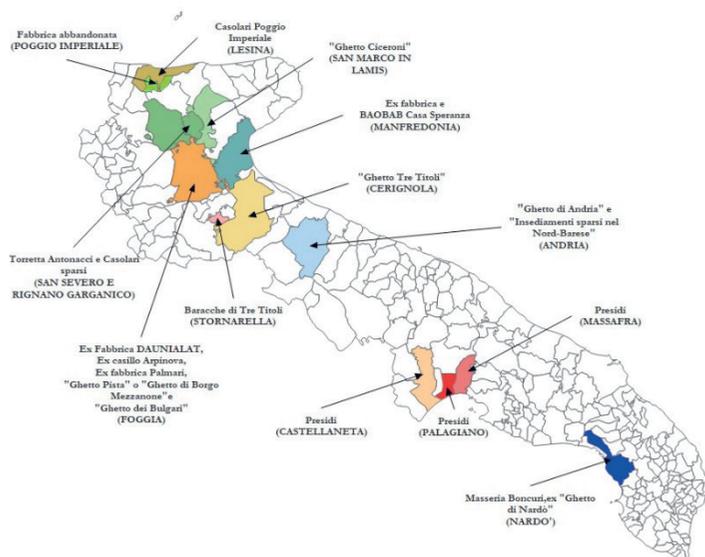
	Foresteria/Insediamento		
	“Boncuri”	“Torretta Antonacci”	“Casa Sankara”
<i>Ubicazione</i>	Nardò (LE)	San Severo (FG)	San Severo (FG)
<i>Territori di riferimento</i>	Nardò (LE)	San Severo (FG)	San Severo (FG)
<i>Numero dei moduli abitativi con annessi servizi igienico-sanitari</i>	80	100	100
<i>Ente gestore di riferimento</i>	Croce Rossa Lecce	Federazione Regionale delle Misericordie di Puglia	“Ghetto Out”
<i>Attività in cui gli ospiti sono impegnati</i>	Lavoro bracciantile	Lavoro bracciantile	Lavoro bracciantile - iniziative di agricoltura sociale in autogestione
<i>Servizi offerti</i>	Assistenza socio-sanitaria e legale	Assistenza socio-sanitaria e legale	Assistenza socio-sanitaria e legale
<i>Fonte di finanziamento</i>	PON Legalità 2014-2020 PON INCLUSIONE 2014-2020 EMAS FAMI 2014/2020	PON Legalità 2014-2020 PON INCLUSIONE 2014-2020 EMAS FAMI 2014/2020	PON Legalità 2014-2020 PON INCLUSIONE 2014-2020 EMAS FAMI 2014/2020
<i>Risorse impegnate</i>	DGR 3 maggio 2021, n. 697 € 245.000,00 (riallestimento foresteria) AD n. 101 del 14/05/2021 € 46.500,00 (servizio di custodia e vigilanza)	DGR 11 giugno 2020, n. 906 € 50.000,00 (presidio di custodia e vigilanza)	AD n. 61 del 31/03/2021 € 300.000,00 (pasti) DGR 14 luglio 2021, n. 1190 € 50.000,00 (derrate alimentari)

Fonte: Regione Puglia (dati aggiornati al 15 luglio 2021). Elaborazioni IPRES (2021).

E’ in calendario la volontà regionale di realizzare in agro di Lesina (Fg) – località “Coppa Sentinella” – e Poggio Imperiale, località “Conservificio”, ulteriori due foreste-



rie per lavoratori stagionali, prevedendo, su ciascuna area di proprietà regionale, la presenza di 15 moduli abitativi oltre 2 moduli bagni e 2 moduli docce.



Fonte: Regione Puglia. Elaborazioni Ipres (2021).

Importanti indicazioni di scenario potranno giungere dalle attività previste nell'ambito dell'Azione 4.1 – SU.PRE.ME affidata all'Istituto scrivente; nello specifico, infatti, è stato costruito un questionario che nei mesi di luglio e agosto del corrente anno ha consentito l'avvio di una puntuale e particolareggiata indagine mirata a raccogliere dati ed informazioni concernenti il fenomeno dello sfruttamento ('caporalato') nel settore agricolo.

La somministrazione è avvenuta secondo il modello di campionamento per luoghi/centri di aggregazione/insediamenti (formali/informali), nelle province di Foggia, Bari, BAT, Lecce, Taranto e Brindisi lì dove s'incontrano/abitano o lavorano i migranti impegnati in agricoltura.

Gli esiti della ricerca potranno far luce su una serie di aspetti:

- storicità dei flussi migratori per motivi di lavoro agricolo;
- origine geografica dei flussi migratori e consistenza numerica per motivi di lavoro in agricoltura;
- periodi dell'anno dove la presenza di lavoro agro-alimentare è più consistente, specificando/descrivendo l'afflusso per ciascuna provincia/area sub provinciale e la composizione socio-demografica di tali presenze stagionali;
- stanzialità/mobilità intra regionale/provinciale ed interprovinciale/interregionale dei braccianti che seguono il ciclo delle raccolte agricole rilevandone, altresì, le condizioni socio-occupazionali;
- geografia ed evoluzione/descrizione degli insediamenti abitativi formali e informali presenti sull'intero territori regionale.

4. La policy regionale di contrasto al fenomeno del caporalato

Il contesto lavorativo pugliese presenta alcune problematiche che necessitano di un intervento urgente ed in particolare riguardanti il contrasto al lavoro irregolare e alle diverse forme di «lavoro grigio», entrambe espressioni di un sistema economico interessato dallo sfruttamento lavorativo di cittadini, ed in particolare di migranti e stranieri, particolarmente esposti a forme di lavoro non regolare.

Il fenomeno migratorio è, purtroppo, estremamente complesso ed è pertanto opportuno distinguere interventi mirati e specifici che tengano conto della differenza tra lavoratori migranti e lavoratori stabili. Il ruolo dei lavoratori migranti stagionali UE e non UE è emerso in modo evidente durante i primi mesi del 2020, quando la pandemia da Sars-Cov 2 ha costretto al blocco di diverse attività produttive, con eccezione delle attività legate alla produzione alimentare. La crisi pandemica ha fatto, dunque, da cassa di risonanza rispetto a fenomeni che necessitano di interventi di carattere strutturale, così come si evince dal documento dell'OIL, maggio 2020, intitolato “Misure per il lavoro stagionale dei migranti: Ripensare ai principi fondamentali e ai meccanismi alla luce del COVID-19”. Nel documento si sottolinea la necessità di incorporare il contributo strutturale dei lavoratori stagionali nella progettazione delle politiche nazionali in tutti gli ambiti economici e sociali; sviluppare competenze e formazione (con particolare attenzione al contrasto alla scarsa specializzazione del lavoro agricolo); eliminare le disparità salariali nel lavoro agricolo e le disuguaglianze salariali tra uomini e donne; rafforzare meccanismi di dialogo sociale e di rappresentanza per mezzo del confronto istituzionale con le organizzazioni datoriali e sindacali.

Anche il Parlamento europeo è intervenuto con una Risoluzione del 19 giugno 2020 relativa alla “Protezione europea dei lavoratori transfrontalieri e stagionali nel contesto della crisi del Covid-19”. La libera circolazione dei lavoratori, la mobilità equa e libera, e la parità di trattamento rappresentano i principi guida delle politiche sul lavoro. Con riferimento all'obiettivo di integrazione tra le diverse politiche europee, si sottolinea la necessità che i nuovi regolamenti PAC contengano disposizioni specifiche a tutela dei lavoratori agricoli. Il settore agricolo rappresenta, infatti, uno dei settori produttivi maggiormente interessati dal fenomeno del caporalato, in considerazione di una serie di fattori legati da un lato alla caratteristica delle prestazioni lavorative (stagionalità, elevata fungibilità delle prestazioni lavorative di raccolta) e dall'altro alle peculiarità del settore produttivo agricolo (vd. infra).

Con l'approvazione della legge n.28/2006, “Disciplina in materia di contrasto al lavoro non regolare”, la legislazione regionale ha introdotto specifici strumenti per l'emersione del lavoro irregolare, anche per mezzo della concertazione con le parti sociali e le istituzioni. La legge affianca ad un sistema di controllo sui datori di lavoro, la verifica del rispetto degli indici di congruità quale condizione per l'accesso a qualsiasi beneficio economico e normativo. La legge, inoltre, istituisce l'Osservatorio regionale sul lavoro non regolare.

Nell'ambito della disciplina relativa all'attuazione delle politiche del lavoro e delle azioni di contrasto al lavoro nero e al caporalato, la legge regionale n. 29/2018, “Norme in materia di politica regionale dei servizi per le politiche attive del lavoro e per il contrasto al lavoro nero e al caporalato”, affida ai Centri per l'impiego il compito di promuovere servizi e azioni di politiche attive di contrasto al lavoro nero e al caporalato, con particolare riferimento al mercato del lavoro agricolo per l'inclusione di lavoratori stranieri.



Ulteriori strumenti normativi volti a contrastare specifici fenomeni illeciti intrinsecamente connessi alle migrazioni, nel solco della tutela e dell'effettiva realizzazione dell'uguaglianza formale e sostanziale delle persone, sono stati introdotti per mezzo della legge n. 32/2009, "Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia", che individua alcuni obiettivi specifici della policy regionale: tra questi, garantire l'accoglienza e l'effettiva inclusione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati nel territorio regionale, garantire pari opportunità di accesso e fruibilità dei servizi socio-assistenziali, socio-sanitari, di conciliazione e dell'istruzione. A tal fine, la Regione promuove la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi per la piena integrazione degli immigrati in Puglia in modo da garantire agli immigrati pari opportunità di accesso al lavoro, rafforzando la conoscenza dei diritti degli stessi. Tali obiettivi possono trovare pieno soddisfacimento per mezzo di azioni di contrasto a fenomeni criminosi, quali lo sfruttamento lavorativo ed ogni forma di economia sommersa. L'attuazione degli obiettivi indicati dal legislatore viene specificata per mezzo del Piano regionale delle politiche per le migrazioni, che definisce gli indirizzi e gli interventi idonei a perseguire gli obiettivi di accoglienza e inclusione sociale dei migranti.

La Giunta regionale ha approvato il Piano Regionale delle Politiche per le Migrazioni 2021/2023, con deliberazione 22 luglio 2021, n. 1225. L'attuale Piano regionale, mantenendo l'impostazione fornita nel precedente Piano, individua quattro aree di intervento (politiche del lavoro e formazione; politiche della salute; politiche abitative e politiche per l'integrazione), in una visione onnicomprensiva del fenomeno migratorio e di tutti i diversi aspetti che compongono la reale integrazione dei migranti, sulla premessa che i fenomeni illeciti legati al lavoro sono efficacemente contrastati solo per mezzo di una reale politica di integrazione. Il metodo seguito per la stesura del Piano regionale prevede una importante fase preliminare di ascolto e confronto con tutte le diverse parti sociali coinvolte nella effettiva realizzazione dell'inclusione dei migranti (rappresentanti sindacali e datoriali, enti del terzo settore, enti locali, associazioni rappresentative di migranti) in modo da individuare le criticità, le proposte di miglioramento, le azioni di coordinamento utili al fine di predisporre il nuovo Piano per le Migrazioni. L'elaborazione del documento, inoltre, è stata accompagnata dal monitoraggio e dall'analisi dei flussi migratori in Puglia (approdi non regolari e sbarchi controllati).

Le principali linee di intervento del Piano, suddivise per macro-aree, riguardano:

- Politiche del lavoro: attivazione di Unità mobili e dislocazione delle stesse sull'intero territorio regionale; forme di sostegno all'agricoltura sociale e allo sviluppo di filiere etiche; formazione *on the job* presso botteghe artigiane; azioni pilota mirate al contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, programmi di intervento socio-lavorativi, programmi di inclusione rivolti alle seconde generazioni di migranti e mirate alla valorizzazione dell'imprenditorialità; corsi di formazione; riconoscimento dei titoli di studio. Con riferimento ai soggetti operanti sul territorio e che si occupano di servizi per l'inclusione, istituzione di un Albo regionale dei mediatori culturali, adozione di un modello formativo per l'aggiornamento delle competenze, qualificazione del sistema dei servizi territoriali.
- Politiche della salute: predisposizione di interventi mirati alla creazione di un sistema di mediazione linguistica e culturale che faciliti l'accesso ai servizi di *welfare*; attivazione di cliniche mobili; procedure di accesso uniformi all'assistenza socio-sanitaria; interventi di prima accoglienza presso gli insediamenti informali; istituzione della figura del delegato di ambito socio-sanitario per l'immigrazione.

- Politiche abitative: realizzazione e potenziamento di foresterie per l'accoglienza dei lavoratori agricoli stagionali; azioni di contrasto allo spopolamento delle aree rurali; adozione di un modello per l'accoglienza dignitosa.
- Politiche di integrazione: percorsi di partecipazione attiva e diretta alla vita sociale, economica e culturale del territorio; rafforzamento della rete associativa dei migranti; consolidamento degli strumenti di monitoraggio dei fenomeni migratori.

Da ultimo, si segnala l'emanazione di una misura urgente (ordinanza Regione Puglia n. 182 del 26 giugno 2021) volta a tutelare la salute dei lavoratori nei campi, avente ad oggetto il divieto di lavoro nelle ore più calde della giornata, limitatamente alle giornate a rischio alto. Il provvedimento si inserisce nell'ambito del progetto Workclimate (Inail-CNR), che rende disponibili in tempo reale le zone di rischio di esposizione occupazionale al caldo. La misura ha carattere temporaneo, essendo temporalmente limitata al 31 agosto 2021, ed è stata assunta nelle more di un accordo tra le rappresentanze datoriali e sindacali, del quale la Regione si fa promotrice, che possa tutelare in via ordinaria la salute dei lavoratori esposti alle condizioni climatiche descritte.

5. Il percorso esecutivo e strumentale della Regione Puglia in funzione del Programma Su.pr.eme

Il 22 novembre 2016, al fine di raggiungere la realizzazione degli obiettivi del Protocollo Nazionale, è stato attivato in Prefettura il Tavolo permanente di coordinamento, presieduto dal Prefetto, con compiti di regia e coordinamento, d'intesa con la Regione Puglia, finalizzato al monitoraggio e all'impulso all'attuazione degli interventi previsti a favore dei lavoratori agricoli, volti a prevenire l'insorgenza di problematiche sanitarie e di ordine pubblico, a promuovere la legalità e la sicurezza nei rapporti di lavoro di settore, anche mediante la conclusione di appositi accordi, l'individuazione e la diffusione di interventi per la valorizzazione delle aziende impegnate con le Istituzioni, le organizzazioni sindacali di categoria e datoriali, le attività di prevenzione e contrasto al caporalato e l'attivazione di percorsi di integrazione, anche abitativa, e di inclusione sociale dei lavoratori stranieri.

In data 11 febbraio 2020 si è tenuta presso la Prefettura di Bari una riunione per l'istituzione della Sezione Territoriale della *Rete del lavoro agricolo di qualità*, che avrebbe avuto sede presso la Commissione provinciale integrazione salariale operai agricoli, dell'INPS di Bari.

L'iniziativa, che si colloca nell'ambito della normativa di settore, finalizzata al contrasto ai fenomeni del lavoro irregolare, dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e al riallineamento retributivo nel settore agricolo, ha visto il coinvolgimento, in un'ottica di sinergica collaborazione inter-istituzionale, della Regione Puglia, delle Direzioni regionale e provinciale INPS, della Direzione provinciale INAIL, della Città Metropolitana di Bari, dell'Ispettorato territoriale del Lavoro nonché dei rappresentanti delle associazioni di categoria e delle organizzazioni sindacali, maggiormente rappresentative del territorio.

La Prefettura di Bari ha recentemente ribadito l'importanza di approntare in agricoltura un sistema, come grande opportunità per gli imprenditori del settore, che incida sulla prevenzione e sull'osservanza delle regole garantendo, anche in forma propositiva,



la qualità del lavoro di impresa e la tutela del lavoratore, per una migliore risposta alle problematiche locali.

La Regione Puglia, impegnata nella programmazione e realizzazione di interventi per eliminare i ghetti, ha messo a disposizione dei lavoratori migranti la Foresteria dell'Azienda agricola in località Fortore e fornito l'erogazione dei servizi essenziali, attraverso il coinvolgimento dell'Acquedotto Pugliese e dell'Agenzia regionale Ager.

Stessa modalità è stata attivata per il sito di Torretta Antonacci, sempre in provincia di Foggia, dove sono stati installati 40 alloggi, degli 80 previsti, in totale.

Sulla stessa direttrice si è inserita l'attività di tre unità mobili di presidio sanitario, avviata grazie all'AReSS (Agenzia Regionale per la Salute e il Sociale), in collaborazione con la Asl Foggia e le organizzazioni non governative InterSOS, CUAMM - Medici per l'Africa e Solidautnia.

Le aree territoriali coinvolte sono quelle più critiche, laddove gli insediamenti sono più popolosi e la promiscuità abitativa massima, ovvero, Manfredonia, Rignano Garganico, San Severo, Cerignola, Foggia, Lucera, Poggio Imperiale, Orta Nova e San Marco in Lamis.

I camper attrezzati, con a bordo équipe formata da personale sanitario e socio-sanitario, forniscono attività di monitoraggio delle condizioni di salute, alfabetizzazione, divulgazione delle disposizioni nazionali per la prevenzione e il contenimento del virus Covid19, sorveglianza e aiuto in ordine alle corrette pratiche quotidiane di igiene, nella logica di assistenza integrata.

Nel periodo di lockdown, la Regione Puglia ha, inoltre, deliberato di far arrivare le derrate alimentari necessarie, direttamente negli insediamenti, al fine di ridurre lo spostamento della popolazione. Prefettura e Comando dei Carabinieri di Foggia hanno, poi, identificato una struttura per la "quarantena" a San Giovanni Rotondo, per isolare immediatamente gli eventuali casi positivi.

Rilevante è l'esperienza di Ghetto Out – Casa Sankara a San Severo (Foggia) che comprende circa 400 persone, tra stanziali e stagionali, dislocati tra i prefabbricati in legno autocostituiti e la c.d. Arena, un palazzo che ospita altre 150 persone. La Comunità si è organizzata ed opera mediante due principali attività: a) l'autocostruzione di un ecovillaggio e b) la coltivazione, in proprio, del pomodoro e di altre colture, da immettere sul mercato, grazie alla rete del commercio equo e solidale.

6. Lo stato di attuazione della policy: partner e risorse

Con riferimento allo stato di attuazione della policy qui in oggetto, si riportano di seguito le sub-azioni poste in essere, i soggetti attuatori e le risorse impegnate.

Soggetto attuatore	Risorse	Descrizione
Acquedotto Pugliese S.P.A.	2.076.009,00 €	Sistema di approvvigionamento idrico negli insediamenti informali all'interno dell'area oggetto di intervento. Nello specifico sono previsti due interventi: approvvigionamento di acqua potabile tramite autocisterne; servizio di rimozione delle acque reflue attraverso impianti di scarico e drenaggio

AGER	300.000,00 €	Raccolta e smaltimento dei rifiuti negli insediamenti abusivi/informali all'interno dell'area oggetto di intervento, per il ripristino di adeguate condizioni igieniche. Previsto un intervento straordinario per la raccolta dei rifiuti pericolosi sia all'interno che in prossimità di tali insediamenti
Aress	904.275,48 €	Misure integrate di assistenza, cura e riabilitazione per salvaguardare la salute dei migranti regolarmente soggiornanti che vivono in condizioni di grave vulnerabilità, comprese le attività per la prevenzione del contagio da COVID-19
ARPAL	180.000,00 €	Avvio di team multidisciplinari per fornire supporto tecnico alle prefetture coinvolte nel protocollo sperimentale "Cura - Legalità - Uscita dal Ghetto"
Associazione Ghetto Out Casa Sankara	50.000,00 €	Servizi di vigilanza e sicurezza per alloggi in insediamenti abusivi
Associazione Noi e voi, Associazione Nazionale Oltre le Frontiere (ANOLF), Ghetto Out Casa Sankara, Fondazione Siniscalco Ceci, Associazione "Alla giornata", Associazione "NO CAP", Ditta "Liberato Chiffi"	90.000,00 €	Servizi di trasporto a sostegno della mobilità lavorativa, con iniziative legate alla domanda individuale e collettiva
Awarded to RTI SISTEMAR Viaggi srl	170.800,00 €	Campagna di sensibilizzazione volta a coinvolgere datori di lavoro e sindacati per facilitare il passaggio dal lavoro illegale a quello legale
Contracting stage	100.000,00 €	Al via il "polo sociale" a San Savero attraverso una procedura di gara pubblica
Federazione regionale delle Misericordie	50.000,00 €	Servizi di vigilanza e sicurezza per alloggi in insediamenti abusivi



Il Piano&Report di Gestione Amministrativo-Finanziario è garantito da funzionari pubblici già in organico di una specifica posizione organizzativa dedicata esclusivamente alle attività progettuali	50.400,00 €	Responsabile della gestione amministrativa e finanziaria del progetto interregionale
IPRES	96.000,00 €	Rapporto e mappatura regionale, analizzando flussi e stock fenomenologici, concentrandosi su aree agricole e agroalimentari caratterizzate da diffusa illegalità, sfruttamento e condizioni di vita indecenti
IPRES	167.800,00 €	Servizi di competenze tecniche per progettare, gestire e supervisionare supporto al cambiamento e project management, analisi dei flussi migratori e dello sfruttamento lavorativo, procedure e modelli di gestione amministrativa a supporto dell'innovazione nella governance delle pubbliche amministrazioni locali.
Penitentiary Voluntary Association Noi e Voi Onlus	15.000,00 €	Acquisto di un servizio di bike sharing per favorire la mobilità legata al lavoro, svincolandosi dal reclutamento illegale. Acquisto di 200 e-bike
Protezione Civile office of Regione Puglia	300.000,00 €	Utenze essenziali (luce, gas, allaccio alla rete idrica e fognaria, livellamento del terreno per la collocazione dei moduli abitativi, noleggio di un generatore elettrico, pagamento delle bollette) per il funzionamento e la corretta gestione degli insediamenti informali
Protezione Civile Regione Puglia	50.000,00 €	Misure integrate di assistenza, cura e riabilitazione per salvaguardare la salute dei migranti regolarmente soggiornanti che vivono in condizioni di grave vulnerabilità, comprese le attività per la prevenzione del contagio da covid-19.
RTI "PASTORE S.r.l." e GAM Srl	509.318,00 €	Fornitura di cibo e generi di prima necessità ai migranti residenti negli insediamenti informali
RTI PASTORE S.r.l. e GAM, AGH Resort srl	490.682,00 €	Fornitura di cibo e beni di prima necessità ai migranti residenti in insediamenti informali

RTI SISTEMAR Viaggi	161.700,00 €	Progettazione e realizzazione di iniziative civiche, sociali e culturali congiunte per integrare gruppi formali/informali di migranti e popolazione autoctona
Da selezionare	80.000,00 €	Al via il “polo sociale” a Nardò attraverso una procedura di gara pubblica
	167.140,00 €	Servizi di trasporto a sostegno della mobilità lavorativa, con iniziative legate alla domanda individuale e collettiva
	80.000,00 €	Avvio di 1 progetto pilota finalizzato alla realizzazione di progetti di co-housing e agricoltura sociale innovativa per la popolazione target
	150.000,00 €	Verranno forniti beni nuovi e/o usati per: a) la coltivazione del pomodoro: trattore 55-65 Cv, carrello elevatore, rimorchio agricolo, fresa, aratro, botte irroratrice (800 litri), trapiantatrice, pacciamatrice, pressa meccanica ruote, macchina da raccolta - di solito, il noleggio è più economico per piccoli appezzamenti
	50.000,00 €	Saranno forniti beni nuovi e/o usati per: b) la coltivazione dell’olivo: rullatore, attrezzi per la raccolta delle olive, macchine per la potatura;
	183.000,00 €	Acquisto di servizi di revisione da parte terza indipendente per certificare spese
	200.000,00 €	Avvio di 1 progetto pilota finalizzato alla realizzazione di progetti di co-housing e agricoltura sociale innovativa per la popolazione target

Fonte: Regione Puglia (dati aggiornati a giugno 2021). Elaborazioni Ipres (2021).

7. I servizi socio-sanitari

Nella gamma dei servizi offerti a supporto della policy in oggetto è l’Agenzia Regionale Strategica per la Salute ed il Sociale (AReSS - Puglia) a garantire un ventaglio di azioni socio-sanitarie qui di seguito schematizzate. Le attività indicate hanno rappresentato anche un’importante occasione per la divulgazione delle più diffuse buone pratiche igienico-sanitarie utili ad arginare il diffondersi dell’epidemia da Covid19.

<i>Ente attuatore</i>	AReSS Agenzia Regionale Strategica per la Salute ed il Sociale.
<i>Descrizione delle attività</i>	Assistenza integrata, cura e trattamento al fine di salvaguardare la salute dei migranti in condizione di grave vulnerabilità negli insediamenti pugliesi.
<i>Risorse erogate</i>	€ 1.490.828,10 (da marzo 2020 a giugno 2021).



<i>Attività realizzate</i>	<p>Elaborazione di linee guida per il nuovo modello di presa in carico psico-socio-sanitario della popolazione che vive negli insediamenti abusivi: realizzato modello di presa in carico sanitaria e socio- sanitaria dell'utenza nei ghetti, utile a fornire ai soggetti destinatari di responsabilità a vario titolo nella presa in carico dei migranti che vivono negli insediamenti informali, ad elevata vulnerabilità e marginalità sociale, procedure chiare e applicabili, coerenti con la normativa vigente e con la condivisione e/o la creazione di buone prassi applicabili.</p>
	<p>Brochures informative multilingue da distribuire a cure delle Unità mobili nei maggiori insediamenti abusivi per rendere accessibile il Servizio socio- sanitario locale: redatte, prodotte e distribuite, in 20.000 copie, per gli insediamenti di tutte le regioni del Mezzogiorno d'Italia partner di progetto, una brochure multilingue, in quattro tra le lingue più in uso nei ghetti, riportante ogni semplice indicazione utile ad acquisire il sapere basilare di orientamento ai servizi pubblici. La versione digitale della stessa è stata invece diffusa e messa a disposizione dei Servizi, pubblici e non, della rete di Servizi Sanitari e Socio-Sanitari locali. Anche questo strumento ci si auspica sia utile ad incoraggiare l'utilizzo appropriato dei Servizi anche come modo per accrescere le proprie capacità di autointegrazione e la propria situazione di auto-sufficienza, permettendo di stabilire relazioni con l'ambiente istituzionale circostante.</p>
	<p>Organizzazione di meeting di apprendimento cooperativo al personale di Servizi Sociali e Sanitari sul tema specifico della protezione di cui necessita la popolazione target e di orientamenti culturali: realizzati n. 2 meeting di aggiornamento e formazione cooperativa rivolti a tutto il personale dei Servizi Sanitari e Socio- Sanitari pugliesi al fine di accrescere il know how e le specifiche competenze per la presa in carico sanitaria e socio-sanitaria della popolazione straniera che vive negli insediamenti abusivi pugliesi.</p>
	<p>Costituzione di unità mobili per Servizi di assistenza e relativi team Multidisciplinari, operative anche direttamente negli insediamenti.</p>
	<p>Start up di presidi di salute, protocolli operativi e specifiche azioni per l'assistenza socio- sanitaria di base e gli screening sanitari negli insediamenti abusivi.</p>
	<p>Redazione Piani Assistenziali Individualizzati istituzione/apertura di spazi interni per l'assistenza socio-sanitaria primaria e gli screening sanitari.</p>
<p>Iniziative di alfabetizzazione sociale e sanitaria alla popolazione target per incrementarne la consapevolezza, conoscere le informazioni di base sulla salute e sulla sanità e permettere l'accesso ai necessari Servizi tramite scelte informate: attivate, sotto il coordinamento dell'A.Re.S.S. e della ASL FG, Unità Ambulatoriali Mobili che pongono quotidianamente in essere interventi di prevenzione, monitoraggio dello stato di salute e presa in carico dei migranti in contesti di massima marginalità sociale e quindi più difficili da raggiungere da parte del sistema sanitario. Le U.M., che sono state attivate tramite specifiche convenzioni con la ASL di Foggia e con gli Enti del Terzo Settore "InterSOS" e "CUAMM - Medici con l'Africa", nei primi tempi anche con "Solidautnia", operano ormai da più di un anno, secondo una programmazione settimanale comunemente stabilita e una concordata localizzazione degli interventi all'interno del territorio rurale, adoperandosi, attraverso altrettante équipe multidisciplinari, composte da personale sanitario e socio-sanitario, per la presa in carico dei principali bisogni di salute rilevati in loco, nonchè in costante raccordo con il Servizio Sanitario locale. Nel corso della stagione estiva gli stessi interventi sono posti in essere anche presso la ASL di Lecce e in particolare presso Villaggio Boncuri a Nardò.</p>	

	Sempre nella direzione della promozione della salute sono poste in essere azioni di empowerment dei migranti soggiornanti negli insediamenti, che sono oggetto di quotidiane azioni di alfabetizzazione sociale e sanitaria (c.d. azioni di <i>health literacy</i>) da parte dei mediatori linguistici che affiancano il personale sanitario delle Unità Mobili e che si adoperano affinché siano dai migranti acquisite le competenze necessarie per muoversi autonomamente lungo il percorso, non semplice da assimilare, di presa in carico dei propri bisogni di salute.
<i>Attività in prospettiva</i>	Realizzare interventi socio-sanitari e di medicina di prossimità a presidio delle condizioni di salute della popolazione migrante impiegata nel lavoro intensivo in agricoltura.
	Ordinaria valutazione clinica delle condizioni dei pazienti e del relativo trattamento e cura, specifica campagna di screening periodico allo scopo di individuare precocemente i casi sospetti di infezione da Covid-19 attraverso una valutazione delle condizioni cliniche, e la proposizione di isolamento in quarantena o (nei casi più gravi) di ricovero.
	Impiego mediatori linguistici e/o culturali e/o socio- sanitari, da rendersi disponibili per facilitare il percorso di presa in carico e le attività di triage, anche a supporto delle strutture sanitarie e socio-sanitarie territoriali.

Fonte: Regione Puglia, AReSS. Elaborazioni Ipres (2021).

8. Coerenza con gli strumenti di programmazione

In considerazione della centralità e dell'importanza degli interventi nei quali la Puglia si è impegnata nel contrasto al fenomeno del caporalato, appare opportuno analizzare la coerenza degli strumenti inseriti nella programmazione regionale sia rispetto ai più ampi obiettivi contenuti nei progetti in questione, sia rispetto al Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato.

Come già accennato il progetto Su.pr.eme ha l'obiettivo di realizzare un piano straordinario integrato di interventi per contrastare tutte le forme di sfruttamento lavorativo e di grave vulnerabilità, nelle cinque regioni del sud Italia, al fine di supportare i decisori pubblici con riferimento, in particolare, ai seguenti piani di intervento: servizi di accoglienza ed integrazione; superamento dei fenomeni illeciti con riguardo al lavoro in agricoltura; promuovere processi sostenibili di integrazione sociale ed economica dei migranti; sviluppare modelli di intervento pubblico efficaci che diano risposta a problemi complessi.

Il Progetto Più Supreme, che vede come capofila la Regione Puglia, vuole raggiungere la complementarietà degli interventi per prevenire e contrastare fenomeni di sfruttamento lavorativo.

La premessa di entrambi i progetti citati è rappresentata dalla presa d'atto della complessità e dell'interrelazione tra fenomeni diversi (in primo luogo, migrazioni e lavoro) che necessitano di un approccio legislativo e operativo che riesca a coniugare le diverse aree di intervento, raggiungendo obiettivi specifici ma in un quadro d'insieme che mantenga uno sguardo unitario sia sugli aspetti economici, che sui risvolti sociali e di *welfare*.



L'approccio metodologico è in linea con gli obiettivi del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato, che pur prevedendo alcune specifiche aree di intervento, orienta l'agire delle pubbliche amministrazioni in un'ottica unitaria, nella consapevolezza che non sia possibile superare i fenomeni di sfruttamento lavorativo in agricoltura, senza analizzare da un lato le caratteristiche dei fenomeni migratori e dall'altro le specificità della filiera agroalimentare.

Tra le aree prioritarie di intervento, il Piano include la filiera produttiva: il MIPAAF ha il compito di promuovere interventi atti a favorire una migliore distribuzione del valore lungo la filiera agroalimentare e sostenere e sviluppare le potenzialità delle zone rurali, anche attraverso i Piani di sviluppo rurale. Alle Regioni è affidato il compito di attuare azioni di prevenzione, promuovendo l'agricoltura etica e di qualità e migliorando il funzionamento della filiera per mezzo del rafforzamento delle politiche di filiera e del potenziamento dell'aggregazione.

Passando all'analisi della coerenza della *policy* regionale rispetto agli obiettivi indicati, è certamente da segnalare l'aderenza del Piano Regionale delle Politiche per le Migrazioni rispetto all'impostazione progettuale indicata in precedenza: l'integrazione dei migranti passa, infatti, attraverso le diverse azioni indicate nel Piano, tra loro correlate. Le diverse politiche pubbliche coinvolte devono, infatti, incrementare azioni di coordinamento in modo da superare i fenomeni di sfruttamento lavorativo e al tempo stesso garantire la piena inclusione sociale. In questo quadro, si segnala la recente attivazione dell'Help Desk inter-istituzionale anti-caporalato per l'informazione e l'accesso ai servizi, che rappresenta una importante risorsa per prevenire le condizioni favorevoli alla realizzazione di fenomeni illeciti, supportando i servizi di integrazione e di intermediazione lavorativa. Inoltre, la previsione di programmi di integrazione lavorativa, abitativa e linguistica, la politica sui trasporti dei lavoratori agricoli e gli interventi sulla formazione professionale e sul riconoscimento dei titoli, descritti in precedenza, attuano le finalità progettuali, in aderenza al Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato.

In considerazione della centralità della filiera agroalimentare nel veicolare azioni di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, sarebbe auspicabile una maggiore connessione tra le azioni politiche specificamente rivolte al settore agricolo e quelle proprie delle politiche migratorie.

In particolare, l'intervento pubblico dovrebbe indagare forme di incentivazione e/o sostegno per le imprese che si misurino con impegni precisi in materia di sostenibilità sociale ed economica. Potrebbero, altresì, essere indagate forme di condizionalità etica, fino a prevedere misure specifiche per incentivare un'equa distribuzione del valore lungo la filiera. La previsione, contenuta nel Piano regionale per le Migrazioni, di forme di sostegno all'agricoltura sociale e allo sviluppo di filiere etiche, infatti, andrebbe attuata in coordinamento con le politiche agricole regionali: l'obiettivo non dovrebbe essere limitato alla creazione di filiere etiche "alternative" alle filiere, per così dire, tradizionali, ma quello più ampio di favorire lo sviluppo economico del territorio, per mezzo di un modello economico incentrato sulla sostenibilità sociale ed etica, che passi dal sostegno di tutte le forme di aggregazione tra imprese agricole e che promuova la costruzione di filiere che rispettino il valore dell'alimento e il lavoro. La funzione dell'agricoltura come strumento di *welfare*, con riferimento alla promozione dell'agricoltura sociale, regolata a livello regionale per mezzo della legge n.9/2018, non può, infatti, fare a meno di un modello economico che valorizzi il lavoro e la produzione agroalimentare, favorendo relazioni negoziali tra imprese che rispettino il valore dell'alimento stesso.

Tutte le forme di aggregazione tra imprese (reti, OP, cooperative, ecc.) che si impegnino a portare avanti progetti di equa distribuzione del valore del prodotto lungo la filiera, garantire un prezzo giusto per la fornitura di prodotti agricoli, rispettare regole minime ed inderogabili sulla tutela dei lavoratori, dovrebbero ricevere forme di sostegno. Le singole misure andranno adattate alle esigenze delle singole realtà agricole pugliesi.

La costruzione di un modello di impresa agroalimentare sostenibile potrebbe, inoltre, da un punto di vista metodologico, rappresentare una importante azione di stimolo per le altre Regioni, per mezzo della creazione di *best practices* per gli operatori economici coinvolti.

9. Considerazioni conclusive

La stretta connessione tra la politica agricola, le politiche del lavoro e le politiche migratorie, è stata pienamente riconosciuta dalle istituzioni europee⁵: l'effetto dei fenomeni migratori sull'organizzazione dell'attività d'impresa e sull'attuazione dei servizi legati al lavoro (reclutamento, intermediazione, trasporto, alloggi) trova pieno riscontro nelle strategie messe in campo per la costruzione della futura PAC⁶.

A sostegno della costruzione di un sistema di filiera etico e sostenibile, gli emendamenti alla proposta di regolamento sui piani strategici, nella costruzione della prossima PAC 2021-2027, hanno introdotto la condizionalità sociale, rafforzando il ruolo delle imprese agricole nello sviluppo del tessuto socio-economico dei territori, nel quadro del rispetto della legalità nei rapporti di lavoro quale requisito di accesso alle misure di sostegno per le imprese agricole.

Gli interventi normativi a livello nazionale, coerentemente agli obiettivi indicati nel Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato, seguono due piani di regolazione: uno legato alla organizzazione dell'attività produttiva agricola, nell'ottica del potenziamento del ruolo dell'aggregazione, e l'altro incidente sulle regole di mercato ed in particolare sul governo delle relazioni di filiera.

Con riferimento al primo aspetto, sono ben note le peculiarità della produzione agricola, caratterizzata da un rischio specifico assunto dall'imprenditore e legato ai tempi di produzione, alle variabili climatiche e alla deperibilità del prodotto. L'elevata frammentarietà dell'offerta agricola (dovuta perlopiù alla presenza di piccole imprese, prevalentemente a conduzione familiare nel contesto produttivo pugliese, ma non solo), l'elevata deperibilità del prodotto, la difficoltà di programmare con precisione quantità e qualità della produzione a causa della natura stessa dell'attività agricola, incentrata sulla cura e lo sviluppo del ciclo biologico di piante e animali, soggetta sia a variabili climatiche che a patologie inficanti la produzione stessa, incide direttamente sull'immissione dei prodotti agricoli all'interno delle filiere produttive. L'aggregazione tra imprese, dunque, rappresenta uno strumento fondamentale per superare tali difficoltà e la legislazione di origine europea arricchisce gli strumenti volti a rafforzare l'aggregazione stessa.

⁵ Sul punto, si rinvia al lavoro di I. CANFORA, V. LECCESE, *Lavoro irregolare e agricoltura. Il Piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo, tra diritto nazionale e regole di mercato della nuova PAC*, in *Diritto agroalimentare*, n.1/2021, p. 39 e ss.

⁶ Relazione della Commissione alla proposta di regolamento sui piani strategici, COM (2018) 392; Comunicazione della Commissione “Una strategia dal produttore al consumatore”.



Con riferimento, poi, ai rapporti negoziali a valle dell'impresa agricola, e al ruolo centrale della grande distribuzione organizzata, il legislatore è recentemente intervenuto sia nella disciplina dei contratti di cessione dei prodotti (art.62, d.l. 1/2012, convertito in legge n.27/2012) che nella disciplina sulle pratiche commerciali sleali lungo la filiera agroalimentare (direttiva (UE) n. 2019/633⁷), con l'obiettivo di riequilibrare i rapporti tra imprese all'interno della filiera.

Il quadro nazionale, di matrice europea, è, dunque, ben delineato; la costruzione della *governance* a livello locale dovrà, seguendo i parametri normativi individuati, attuare politiche pubbliche con un approccio intersettoriale, teso ad indirizzare gli operatori economici verso la costruzione di filiere agroalimentari rette dai principi della tutela della legalità e dell'equa ripartizione del valore, affiancando anche una adeguata comunicazione al consumatore, in modo da stimolare abitudini di consumo etiche e sostenibili.

Con specifico riferimento al ruolo dell'inclusione, nella costruzione di processi economici virtuosi, si sottolinea l'importanza di intervenire in una duplice traiettoria, già emersa nei documenti regionali citati in precedenza, ed in particolare nel Piano sulle politiche per le Migrazioni: attuare percorsi di formazione che consentano ai migranti di acquisire competenze specifiche, sviluppare percorsi imprenditoriali alternativi al lavoro subordinato e promuovere il riconoscimento dei titoli di studio.

In secondo luogo, è necessario intervenire a livello regionale sui percorsi di formazione dei mediatori interculturali, in modo da incrementare la presenza, in tutti i luoghi deputati all'accoglienza e all'inclusione, di figure professionali altamente specializzate, dotate di competenze giuridiche ormai imprescindibili per poter governare la complessità del fenomeno migratorio.

Bibliografia e sitografia

- AAVV, *Sulla pelle viva. Nardò: la lotta autorganizzata dei braccianti agricoli*, Derive Approdi (ed), Collana Samizdad, 2012.
- AGENZIA REGIONALE PER LA SALUTE ED IL SOCIALE A.R.S.S. (a cura di) *Modello di presa in carico sanitaria e socio-sanitaria nei ghetti*.
- AVVENIRE – *Operazione "Schermo". Caporalato e sfruttamento nel foggiano*. Antonio Maria Mira venerdì 18 giugno 2021;
- B.U.R.P. Bollettino Ufficiale della Regione Puglia – Pubblicazioni: Leggi, Ordinanze del Presidente, Delibere di Giunta regionale, Determinazioni dirigenziali, Regolamenti.
- BANCA D'ITALIA, *L'economia della Puglia*, Economie Regionali n. 16, giugno 2021.
- BARBERIS E., *Il fenomeno migratorio e la sua influenza sulle politiche sociali e sanitarie* - in "La dimensione territoriale delle politiche per gli immigrati" a cura di Yuri Kazepov, capitolo 10, Carocci Editore, 2009.
- CANFORA I., LECCESE V., *Lavoro irregolare e agricoltura. Il Piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo, tra diritto nazionale e regole di mercato della nuova PAC*, in *Diritto agroalimentare*, n.1/2021, p. 39 e ss.

⁷ La legge di delegazione europea n. 53/2021, all'art.7, individua i principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva UE 2019/633.

- CENSIS: Il capitolo «Sicurezza e cittadinanza» del 54° Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese/2020.
- CENTRO STUDI CONFRONTI, «*Dossier statistico Immigrazione*», Arti Grafiche Picene, Roma, 2019.
- COSTANTINO L., *La problematica dei prezzi dei prodotti agricoli: strumenti normativi di tutela tra antichi problemi e nuove crisi*, in Rivista di Diritto Agrario, 2020, p. 783 e ss.
- COSTANTINO L., *La tutela del contraente debole nelle relazioni negoziali lungo la filiera agroalimentare nelle più recenti esperienze europee e statunitensi*, in Rivista di Diritto Agrario, 2013, p. 166 e ss.
- CURZIO P., *Sfruttamento del lavoro e repressione penale. Alla ricerca di un delicato equilibrio ermeneutico*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Donzelli, Pomezia (Roma), 2017, 127 ss.;
- D'ONGHIA M. - DE MARTINO C., *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso* - Centre for the study of European Law Massimo D'Antona- WP CSDL E 352/2018.
- DE MARZO G., *Le modifiche alla disciplina penalistica in tema di caporalato*, in Foro it., V, 2016, c. 377.
- DI MATTIA G.P. and IANNI A. (a cura di), *Il sistema del caporalato in Italia - Caso Studio n.1 - VFocsiv Volontari nel mondo – Novembre 2020.*
- E(U)EXPLOITATION, (2021) *Il caporalato una questione meridionale: Italia, Spagna, Grecia*, 2021.
- Enti Locali e Regioni contro mafie e corruzione - I Provvedimenti Regionali di contrasto del caporalato. Scheda di sintesi - AVVISO PUBBLICO.
- FLAI - Cgil Puglia. Comunicazione del 3/5/21.
- GIULIANI A., *I reati in materia di "caporalato", intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, Padova University Press, Padova, 2015.
- LECCESE V., *Lavoro, sfruttamento e tutele nella filiera agroalimentare: un itinerario*, in Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali, 2018.
- LECCESE V., SCHIUMA D., *Strumenti legislativi di contrasto al lavoro sommerso, allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura*, in Agriregionieuropa, 2018.
- LEOGRANDE A., *Uomini e caporali. Viaggio tra i nuovi schiavi nelle campagne del Sud*, Feltrinelli, Milano, 2016.
- MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E ALIMENTARI - Atlante Nazionale del Territorio Rurale – Monografie regionali: Regione Puglia. Edizione (a cura di) Caire.
- NUZZO V., *Somministrazione di manodopera e fattispecie affini in agricoltura e in edilizia*, in L. CALCATERRA (a cura di), *La somministrazione di lavoro. Problemi e prospettive tra diritto nazionale e diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2018.
- ORDINE INTERNAZIONALE E DIRITTI UMANI - Osservatorio sulle organizzazioni non governative n. 2/2020 pp. 326-434.
- OSSERVATORIO DIRITTI ODU Associazione non profit. Milano.



- OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO FLAI-CGIL (2020) Agromafie e Caporalato Quinto Rapporto: CARCHEDI F, BILONGO J.R. CAP. 5 Estratto Puglia. Il caso di Brindisi e Taranto.
- PALMISANO L., *Mafia caporale*, Fandango, Roma, 2017.
- PAPA V., *Dentro o fuori il mercato? La nuova disciplina del lavoro stagionale degli stranieri tra repressione e integrazione*, in Dir. rel. ind., 2017, 2, 363 ss.
- PINTO V., *Gli interventi legislativi regionali di contrasto al lavoro nero e di sostegno all'emersione*, in Riv. giur. lav., 2012, I, 2, 291-312.
- PINTO V., *Indici di congruità e contrasto al lavoro irregolare in agricoltura*, in Rivista di diritto agrario, 2014, n. 3, 356 ss.
- PREFETTURA DI FOGGIA 5 novembre 2019 – XIII Commissione della Camera dei Deputati nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul fenomeno "Caporalato" in agricoltura.
- RAPPORTO MEDICI SENZA FRONTIERE "fuori campo" 2018.
- REGIONE PUGLIA - Portale telematico: Welfare, diritti e cittadinanza.
- REGIONE PUGLIA - Sezione Sicurezza del Cittadino, politiche per le migrazioni antimafia sociale – giugno 2021.
- REPORT DI RICERCA, PROG-2328 "IMPACT: Integrazione dei Migranti con Politiche e Azioni Coprogettate sul Territorio", settembre 2020., pag. 73-76.
- REPORT ISPETTORATO DEL LAVORO 2020 - CGIL Puglia - maggio 2021.
- SEGRETARIA GENERALE DELLA PRESIDENZA - REGIONE PUGLIA - Sez. Sicurezza Cittadino, Politiche per le migrazioni e Antimafia sociale.
- STOLFA F., *La legge sul "caporalato" (l. n. 199/2016): una svolta "etica" nel diritto del lavoro italiano? Una prima lettura*, in Diritto della sicurezza sul lavoro, Working Paper, n.1, 2017.
- TORDINI CAGLI S., *Profili penali del collocamento della manodopera. Dalla intermediazione illecita all' "Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro"*, in Indice pen., 2017, 727 ss.
- Y.SAGNET, L. PALMISANO, *Ghetto Italia. I braccianti stranieri tra caporalato e sfruttamento*, Fandango Editore, 2014.

www.coldiretti.it
www.confagricoltura.it
www.crea.gov.it
www.eclavoro.it
www.filodiritto.com
www.inps.it
www.integrazionemigranti.gov.it
www.interno.gov.it
www.istat
www.lavoro.gov.it
www.mef.gov.it
www.tempi-moderni.net
www.welforum.it

5.

Le politiche di rigenerazione degli oliveti attaccati dalla Xylella

Sommario: 1. Introduzione; 2. Elementi di contesto: il settore olivicolo in Puglia; 2.1. Superficie agricola investita ad olive; 2.2. Aziende olivicole: principali caratteristiche; 3. Contesto programmatico di riferimento: il “Piano straordinario per la rigenerazione olivicola della Puglia”; 4. La policy regionale: avviso pubblico per il “Reimpianto di olivi zona infetta”; 4.1. Descrizione dell’avviso e risorse stanziare; 4.2. Principali risultati di attuazione: numero di espianati e reimpianti, estensione delle imprese beneficiarie; 5. Considerazioni conclusive; Bibliografia e sitografia.

1. Introduzione

Il settore agricolo, in Puglia, è stato sempre trainante per l’intera economia e a maggior ragione ciò si è verificato in questo periodo di recessione economica causata dalla pandemia. Nell’ambito del settore agricolo, poi, l’olivicoltura è la specializzazione del nostro territorio che rappresenta un’eccellenza a livello nazionale e internazionale e in quanto tale va adeguatamente attenzionata e tutelata.

Come è noto, la diffusione della Xylella fastidiosa incide pesantemente sulla produttività del settore olivicolo regionale, non essendo più concentrata esclusivamente sul territorio salentino, ma essendo in lenta fase di estensione anche nella parte meridionale del barese.

Per fronteggiare la minaccia che tale contaminazione rappresenta, la Regione sta mettendo in campo ingenti sforzi per dare avvio ad opportune misure volte al contenimento della diffusione della Xylella, alla rigenerazione del territorio maggiormente colpito e al sostegno delle imprese agricole e di tutti i soggetti danneggiati a causa del batterio.

Il presente contributo, partendo da un’analisi di contesto settoriale, si propone poi di analizzare le policy regionali a contrasto della Xylella e i relativi risultati di attuazione, soffermandosi in particolare sul sostegno economico erogato per l’espianato e il reimpianto degli ulivi in zona infetta che si inserisce nell’ambito del quadro programmatico definito a livello nazionale con il *Piano straordinario per la rigenerazione olivicola della Puglia*.

2. Elementi di contesto: il settore olivicolo in Puglia

Il territorio regionale consta complessivamente di una superficie pari a quasi 2 milioni di ettari, i tre quarti dei quali (1,5 milioni di ettari) si stima rappresentino superfici agricole investite a coltivazioni e la metà (1 milione di ettari) sono in produzione. Tra le



varie possibili destinazioni d'uso quella delle olive da olio e da tavola è indubbiamente la più frequente.

2.1 Superficie agricola investita ad olive

Le olive (principalmente da olio, in misura minore da tavola) costituiscono, quindi, la principale destinazione d'uso del terreno agricolo della Puglia: si stima in circa 374mila ettari la superficie agricola complessivamente destinata a tale uso, per la metà concentrata nelle province di Lecce, Brindisi e Taranto, dove la diffusione della Xylella fastidiosa ha generato il maggior impatto in termini di disseccamento e conseguente necessità di espianto di piante da olivo. A tal proposito, la Regione Puglia ha istituito, con Determina del Dirigente di Sezione 377/2020, un'apposita misura per il "Reimpianto ulivi zona infetta". In base ai dati di attuazione emerge che la superficie sottoposta ad espianto denunciata da parte degli aderenti a tale misura è risultata essere pari a quasi 73mila ettari, che corrisponde al 39% della superficie olivetata delle tre province.

Tab. 1 – Puglia e province salentine: SAU, superficie investita ad olive (olivetata) e superficie sottoposta ad espianti nell'ambito della misura regionale ex art. 6 "Reimpianto ulivi zona infetta" (valori in ettari). Anno 2020.

	Puglia	Salento			
		Taranto	Brindisi	Lecce	Totale
SAU	1.522.216	149.520	127.346	134.459	411.326
Superficie agricola in produzione	1.014.847	125.168	94.465	99.156	318.789
Superficie olivetata stimata	373.960	36.200	63.950	86.440	186.590
<i>olive da olio</i>	<i>370.300</i>	<i>35.800</i>	<i>63.800</i>	<i>86.000</i>	<i>185.600</i>
<i>olive da tavola</i>	<i>3.660</i>	<i>400</i>	<i>150</i>	<i>440</i>	<i>990</i>
Superficie sottoposta a espianto		3.364	14.058	55.392	72.815

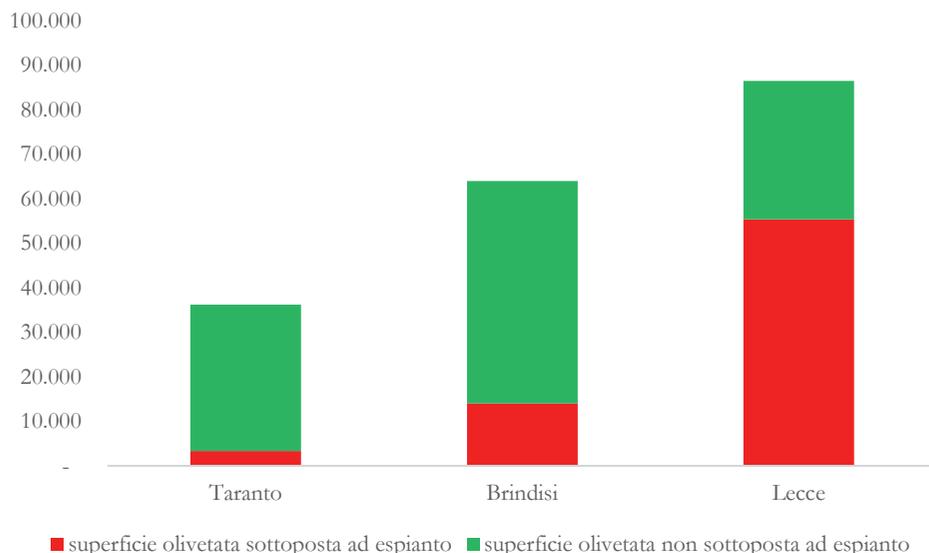
Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati ISTAT e Regione Puglia.

Tab. 2 – Puglia e province salentine: produzione totale di olive e di olio (valori assoluti in quintali). Anno 2020.

	Produzione			
	Olive da tavola e da olio	di cui: olive da tavola	di cui: olive da olio	Olio di oliva
Puglia	5.952.000	117.500	5.835.000	909.380
<i>di cui: Salento</i>	<i>3.451.000</i>	<i>31.000</i>	<i>3.420.000</i>	<i>496.000</i>
Taranto	618.000	8.000	610.000	70.000
Brindisi	1.315.000	5.000	1.310.000	197.000
Lecce	1.518.000	18.000	1.500.000	229.000

Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2021).

Fig. 1 – Province salentine: superficie investita ad olive (olivetata) sottoposta e non sottoposta ad espanti nell'ambito della misura regionale ex art. 6 "Reimpianto ulivi zona infetta" (valori in ettari). Anno 2020.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati ISTAT e Regione Puglia.



La provincia maggiormente colpita è quella di Lecce con oltre 55mila ettari sottoposti ad espunti a fronte di una superficie olivetata di oltre 86mila ettari (64%), segue quella di Brindisi con 14mila ettari su quasi 64mila (22%) e quella di Taranto con quasi 3mila e 400 ettari su oltre 36mila (9%).

Tab. 3 – Italia, Puglia e province salentine: superficie agricola in produzione, produzione di olive e resa (valori assoluti in ettari e quintali). Anni 2006, 2011, 2016 e 2021.

	Anni			
	2006	2011	2106	2021
	Superfici in produzione (ha)			
Italia	1.113.396	1.137.048	1.144.947	1.141.252
Puglia	372.521	375.000	379.315	380.250
Salento	188.821	191.500	194.370	195.750
<i>Taranto</i>	88.221	89.900	94.620	96.000
<i>Brindisi</i>	63.000	63.000	63.950	63.750
<i>Lecce</i>	37.600	38.600	35.800	36.000
	Produzione di olive (q.li)			
Italia	35.250.839	33.532.255	22.134.151	29.022.642
Puglia	12.428.440	11.791.200	7.586.500	9.489.000
Salento	6.271.940	5.690.200	3.159.000	4.935.000
<i>Taranto</i>	3.683.940	2.157.600	1.716.000	2.000.000
<i>Brindisi</i>	1.638.000	1.950.000	904.000	1.315.000
<i>Lecce</i>	950.000	1.582.600	539.000	1.620.000
	Resa (quintali per ettaro)			
Italia	31,7	29,5	19,3	25,4
Puglia	33,4	31,4	20,0	25,0
Salento	33,2	29,7	16,3	25,2
<i>Taranto</i>	41,8	24,0	18,1	20,8
<i>Brindisi</i>	26,0	31,0	14,1	20,6
<i>Lecce</i>	25,3	41,0	15,1	45,0

Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati ISTAT.

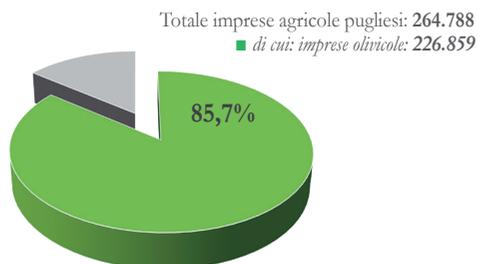
La diffusione della Xylella ha avuto un evidente impatto sulla produttività del terreno agricolo destinato alla coltivazione di olive, come emerge chiaramente dall'analisi dell'andamento della sua resa media in termini di quintali per ettaro. Stante, infatti, una

sostanziale stabilità della superficie in produzione, osservando i dati relativi agli ultimi quindici anni ad intervalli quinquennali si registra, nelle province salentine, un significativo abbattimento nelle quantità di olive prodotte (e conseguentemente nella resa media del terreno agricolo ad esse destinato) nel 2016 rispetto al 2006 e al 2011 - ovvero in corrispondenza del periodo di maggior diffusione sul territorio della Xylella -, con una netta ripresa per il 2021 (sulla base dei dati stimati dalle intenzioni di coltivazione).

2.2 Aziende olivicole: principali caratteristiche

In base ai risultati dell'indagine ISTAT sui risultati economici delle imprese agricole (anno 2015), circa 227mila imprese agricole pugliesi si occupano di olio e prodotti derivati. Queste imprese, identificate per avere fatto registrare dei ricavi, anche minimi, dalle vendite di tali prodotti, rappresentano l'85,7% di tutte le imprese agricole pugliesi complessivamente individuate.

Fig. 2 – Imprese agricole pugliesi che si occupano di olio e prodotti derivati rispetto al totale (valori assoluti e percentuale). Anno 2015.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati ISTAT – Risultati economici delle imprese agricole.

Per la quasi totalità, tali imprese sono rappresentate da aziende individuali gestite con la manodopera diretta del coltivatore, quasi sempre coadiuvato da familiari. Nelle province salentine si concentra oltre la metà del bacino complessivo delle imprese che attirano poco meno della metà dei contributi PAC complessivamente erogati in tutta la regione (28 milioni di euro su 58). Il fatturato complessivo di tali aziende, nel 2015, è stato pari a 5,3 miliardi di euro, di cui 4,5 specificamente riconducibili alla vendita di prodotti vegetali, ivi compresi olio e vino. La superficie agricola utilizzata da tali imprese è pari ad oltre il 94% di quella complessiva regionale (1,617 milioni di ettari su 1,714). È interessante, inoltre, raffrontare quest'ultimo dato (riferito come detto, al 2015) con quello stimato per il 2020, di cui si è detto in precedenza. Da tale confronto emerge una significativa erosione del terreno agricolo destinato alla coltivazione, pari a quasi 200mila ettari; erosione probabilmente determinata anche dalla diffusione della Xylella.



Tab. 4 – Puglia e province pugliesi: superfici e ricavi delle imprese agricole che si occupano di olio e prodotti derivati (valori in ettari ed euro). Anno 2015.

	SAU Totale	SAU Imprese agricole olivicole	Ricavi
Totale Puglia	1.714.504	1.617.125	5.323.243.498 €
Bari	332.129	300.199	1.356.646.568 €
Foggia	409.549	406.138	663.523.534 €
BAT	104.215	102.601	588.376.595 €
Taranto	233.385	226.437	1.031.255.410 €
Brindisi	234.401	224.271	618.141.190 €
Lecce	400.826	357.479	1.065.300.201 €

Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati ISTAT – Risultati economici delle imprese agricole.

Tab. 5 – Puglia e province pugliesi: imprese agricole che si occupano di olio e prodotti derivati per forma giuridica rilevata (valori assoluti). Anno 2015.

	Forma giuridica rilevata				Totale
	Azienda individuale	Società semplice	Società in nome collettivo	Società cooperativa	
Totale Puglia	226.016	584	147	114	226.859
Bari	75.637	59	0	0	75.695
Foggia	13.718	106	0	0	13.824
BAT	24.098	0	0	0	24.097
Taranto	20.861	368	147	0	21.376
Brindisi	39.960	51	0	114	40.124
Lecce	51.742	0	0	0	51.743

Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati ISTAT – Risultati economici delle imprese agricole.

Tab. 6 – Puglia e province pugliesi: imprese agricole che si occupano di olio e prodotti derivati per forma di conduzione (valori assoluti). Anno 2015.

	Forma di conduzione				Totale
	Conduzione diretta del coltivatore			Altra forma di conduzione	
	con sola manodopera familiare	con manodopera familiare prevalente	con manodopera extrafamiliare prevalente		
Totale Puglia	80.259	111.080	34.924	596	226.859
Bari	50.507	23.394	1.794	0	75.695
Foggia	4.759	5.204	3.265	596	13.824
BAT	6.232	17.332	533	0	24.097
Taranto	6.509	9.241	5.626	0	21.376
Brindisi	2.636	22.074	15.414	0	40.124
Lecce	9.616	33.835	8.292	0	51.743

Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati ISTAT – Risultati economici delle imprese agricole.

Tab. 7 – Puglia e province salentine: contributi pac e vendita di prodotti vegetali delle imprese agricole (valori assoluti in euro). Anno 2015.

	Contributi PAC accoppiati: frumento duro, foraggio, riso, tabacco, olio	Vendita di prodotti vegetali, compresi vino e olio
	Azienda individuale	
Totale Puglia	58.084.124	4.336.715.110
Bari	7.485.975	827.665.579
Foggia	17.872.003	542.352.442
BAT	4.695.962	554.833.306
Taranto	7.262.929	875.048.882
Brindisi	3.662.912	595.464.595
Lecce	17.104.343	941.350.306
	Società semplice	
Totale Puglia	1.236.094	103.983.190
Bari	312.379	15.943.272



	Contributi PAC accoppiati: frumento duro, foraggio, riso, tabacco, olio	Vendita di prodotti vegetali, compresi vino e olio
Foggia	259.170	4.600.400
BAT	-	-
Taranto	660.771	80.940.518
Brindisi	3.774	2.499.000
Lecce	-	-
Società in nome collettivo		
Totale Puglia	873.180	39.584.748
Bari	-	-
Foggia	-	-
BAT	-	-
Taranto	873.180	39.584.748
Brindisi	-	-
Lecce	-	-
Società cooperativa		
Totale Puglia	77.634	9.927.120
Bari	-	-
Foggia	-	-
BAT	-	-
Taranto	-	-
Brindisi	77.634	9.927.120
Lecce	-	-
Totale		
Totale Puglia	60.271.032	4.490.210.168
Bari	7.798.354	843.608.851
Foggia	18.131.173	546.952.842
BAT	4.695.962	554.833.306
Taranto	8.796.880	995.574.148
Brindisi	3.744.320	607.890.715
Lecce	17.104.343	941.350.306

Fonte: ISTAT – Risultati economici delle imprese agricole. Elaborazioni IPRES (2021).

3. Contesto programmatico di riferimento: il “Piano straordinario per la rigenerazione olivicola della Puglia”

Il Piano straordinario per la rigenerazione olivicola della Puglia è stato adottato con Decreto interministeriale n. 2484 del 6 marzo 2020 in attuazione dell’articolo 8-quater della Legge 21 maggio n. 44.

Si tratta di un programma straordinario di aiuti messo a punto per la rinascita del patrimonio olivicolo pugliese nelle aree colpite da Xylella fastidiosa, oltre che per rafforzare le misure fitosanitarie volte a prevenire l’espansione del patogeno.

Il Piano ha una dotazione finanziaria complessiva di 300 mln€ a valere sul Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) e si articola in 14 misure attuate in parte a livello nazionale e in parte a livello regionale.

Tab. 8 – Piano straordinario per la rigenerazione olivicola della Puglia – misure e dotazioni finanziarie.

Misura	Descrizione	Dotazione finanziaria
1.A Contrasto al vettore ed eliminazione delle fonti di inoculo	La Misura ha l’obiettivo di uniformare e potenziare le azioni di contrasto ai vettori responsabili della diffusione della Xylella fastidiosa nelle zone delimitate. Obiettivo è ridurre le fonti di inoculo attraverso il sostegno finanziario di determinate operazioni validate dall’Osservatorio fitosanitario della Regione Puglia.	5 mln€.
2.A Rimozione piante disseccate a seguito della Xylella nella zona infetta	La Misura ha l’obiettivo di favorire il ripristino del potenziale produttivo attraverso il sostegno economico per operazioni di espianto degli alberi di olivo non più produttivi e per la rimozione del materiale legnoso attraverso un aiuto forfettario, quantificato in base alla superficie, al numero e all’età degli alberi, al netto del ricavo della vendita del legname prodotto.	20 mln€.



Misura	Descrizione	Dotazione finanziaria
2.B Reimpianti e riconversioni tramite cultivar di olivo resistenti	<p>La Misura sostiene il reimpianto di cultivar di olivi resistenti alla Xylella fastidiosa quali il Leccino e la FS-17, come da indicazione del Comitato Fitosanitario Nazionale, ed è finalizzata al ripristino del potenziale produttivo danneggiato dalla fitopatia.</p> <p>Destinatari della Misura sono i proprietari di terreni, agricoltori e imprenditori, in forma singola o associata, situati nella zona infetta secondo la demarcazione individuata dalla Determinazione del Dirigente dell'Osservatorio fitosanitario del Dipartimento Agricoltura Sviluppo Rurale e Ambientale della Regione Puglia n. 59 del 21 maggio 2019 (Aggiornamento delle aree delimitate alla Xylella fastidiosa).</p> <p>Per i beneficiari imprenditori agricoli i contributi sono calcolati in base alle condizioni previste dalla Misura 5.2 del PSR Puglia. Per i soggetti, invece, che non svolgono attività economica, è previsto un sostegno sulla base dei costi sostenuti e del numero delle superfici impiantate.</p>	40 mln€
2.C Riconversione verso altre colture	La Misura sostiene interventi finalizzati alla riconversione produttiva di superfici olivetate ed è rivolta agli imprenditori agricoli ricadenti nella zona infetta.	25 mln€.
2.D Salvaguardia olivi secolari o monumentali	La Misura ha l'obiettivo di prevenire la diffusione di Xylella fastidiosa e salvaguardare il patrimonio olivicolo monumentale e con un rilievo storico regionale pugliese.	5 mln€.
2.E Sostegno al reddito: interventi compensativi imprese agricole	La Misura ha l'obiettivo di dare un sostegno economico a quelle imprese agricole che hanno avuto danni superiori al 30% della Produzione Lorda Vendibile a causa della diffusione della Xylella fastidiosa in Puglia.	120 mln€.
2.F Interventi compensativi in favore dei frantoi oleari	La Misura ha l'obiettivo di sostenere frantoi oleari e cooperative di trasformazione nel settore oleario attivi nell'area infetta da Xylella fastidiosa e che hanno ridotto o interrotto l'attività molitoria e hanno subito un decremento della produzione di olive nella campagna di commercializzazione 2018/2019 o in quelle precedenti in caso di chiusura dell'attività causata dalla Xylella.	35 mln€.

Misura	Descrizione	Dotazione finanziaria
2.G Sostegno alle imprese vivaistiche	La Misura ha l'obiettivo di dotare i vivai attivi nella zona delimitata di dispositivi di protezione per prevenire e ridurre le conseguenze della diffusione della <i>Xylella fastidiosa</i> .	5 mln€.
3.A Contratti di filiera e di distretto	La Misura finanzia nelle aree infette da <i>Xylella fastidiosa</i> specifici contratti di distretto con i criteri, le modalità e le procedure previsti dall'articolo 1, comma 499 della legge 27 dicembre 2017 n. 205 e conosciuta come Distretti del cibo.	5 mln€.
3.B Diversificazione dell'economia rurale e accorpamento fondiario	La Misura ha l'obiettivo di rilanciare le attività economiche delle aree rurali colpite da <i>Xylella fastidiosa</i> mediante il sostegno alle attività di valorizzazione del legno d'olivo sul territorio e del paesaggio (come da condizioni stabilite dal Reg. (UE) n. 1407 del 2013), nonché di incentivare l'accorpamento fondiario nelle aree dove la frammentazione della proprietà rappresenta un limite allo sviluppo, attraverso l'incremento della dotazione dei gruppi di azione locale individuati dalla Regione Puglia nell'ambito della programmazione 2014 2020.	n.d.
4.A Comunicazione e informazione	La Misura sostiene le azioni di comunicazione riferite al Piano Rigenerazione Olivicola, con l'obiettivo di una diffusione organica dello stesso a livello locale, nazionale e internazionale.	5 mln€.
4.B Ricerca e sperimentazione	La Misura, mediante il contributo ai programmi di ricerca, sostiene il potenziamento del coordinamento e la valutazione delle azioni di ricerca e di sperimentazione, avviate e in corso, sulla base dei risultati raggiunti e degli ulteriori fabbisogni emergenti, con priorità all'individuazione di altre cultivar resistenti o tolleranti.	20 mln€.
5.A Potenziamento rete laboratori pubblici	La Misura ha l'obiettivo di potenziare la rete dei laboratori pubblici al fine di incrementare le attività di monitoraggio, di analisi e di controllo necessarie per fronteggiare con maggiore tempestività le azioni di contrasto alla diffusione della <i>Xylella fastidiosa</i> .	5 mln€.
5.B Monitoraggio e diagnostica	La Misura sostiene le attività di monitoraggio finalizzate al contrasto della diffusione della <i>Xylella fastidiosa</i> .	5 mln€.

Fonte: Regione Puglia.



4. La policy regionale: avviso pubblico per il “Reimpianto di olivi zona infetta”

Nell’ambito della misura 2.B del programma appena descritto, la Regione ha emanato un avviso pubblico per il “Reimpianto olivi zona infetta”.

4.1 Descrizione dell’avviso e risorse stanziato

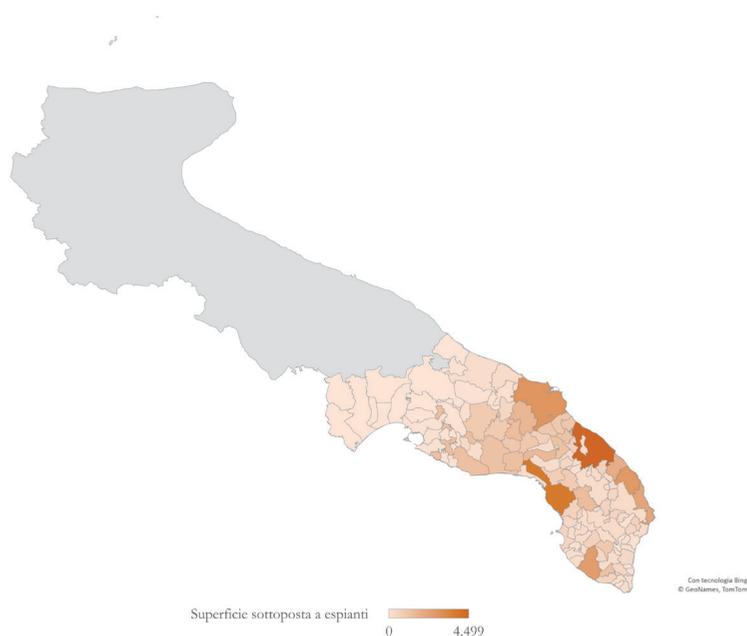
La Sezione Gestione Sostenibile e Tutela delle Risorse Forestali e Naturali della Regione Puglia ha pubblicato, tramite Determinazione del Dirigente di Sezione n. 377 dell’8 settembre 2020, un avviso pubblico per il “Reimpianto olivi zona infetta” con la finalità della riqualificazione del territorio del Salento colpito da *Xylella fastidiosa* e altri batteri.

L’avviso ha previsto uno stanziamento complessivo di 39,6 milioni di euro, equamente ripartiti fra domande individuali e collettive. In entrambi i casi i contributi richiesti hanno superato il budget stanziato e in particolare ciò si è verificato in misura più ampia per le domande individuali (8.281, per un contributo totale richiesto pari a 199,5 milioni di euro), che per quelle collettive (26, per un contributo totale richiesto pari a 22,6 milioni di euro).

4.2 Principali risultati di attuazione: numero di espianti e reimpianti, estensione delle imprese beneficiarie

Dalle domande pervenute (tutte localizzate, ovviamente, nel Salento) emerge che il Comune maggiormente colpito da *Xylella*, ovvero quello con la più estesa superficie sottoposta ad espianti, è Lecce con 4mila e 500 ettari interessati, seguita da Nardò con quasi 3mila e 800 e Brindisi con 2mila e 800. Evidentemente nei Comuni situati più a nord fra quelli del Salento la superficie interessata è mediamente inferiore rispetto a quelli della zona centrale e basso costiera. Infine, si rilevano solo 11 Comuni su 145 complessivamente collocati nel Salento con una superficie interessata pari a 0: Castellana, Crispiano, Ginosa, Laterza, Leporano, Massafra, Montemesola, Mottola, Palagianello, Palagiano e Statte.

Fig. 3 – Superficie sottoposta a espianți nei Comuni del Salento (valori in ettari). Anno 2021.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati ISTAT e Regione Puglia.

Ciascuna domanda si articola in più particelle agricole, di dimensione variabile e sottoposte ad un certo numero di espianți e reimpianti. Su un totale di quasi 230mila particelle mappate ne risultano circa 15mila con superficie nulla e, delle restanti 215mila, quasi 48mila sono interessate espianți e/o reimpianti. Nella maggior parte delle particelle interessate vengono richiesti mediamente fra 100 e 500 espianți e/o reimpianti per ettaro. Si segnala, poi, che quasi 6mila particelle sono interessate da un numero di reimpianti superiore a quello degli espianți. Tale discrepanza, poiché il bando impone il vincolo per cui gli espianți non devono essere inferiori ai reimpianti richiesti per ciascuna domanda, deve essere compensata con una situazione opposta in altre particelle, il che fa presumere vi siano finalità riorganizzative negli intenti dei beneficiari.



Tab. 9 – Particelle per numero di espianti e reimpianti per ettaro (valori assoluti). Anno 2020.

Espianti/reimpianti per ettaro	Numero particelle	
	Espianti	Reimpianti
Particelle senza superficie	15.328	
nessuno	161.783	165.895
fino a 5	21	12
fino a 10	50	37
fino a 50	2.974	2.282
fino a 100	18.278	14.656
fino a 500	29.927	30.168
fino a 1.000	785	854
oltre 1.000	673	587
Totale particelle	229.819	

Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Regione Puglia.

Tab. 10 – Particelle, superficie e domande di espianti e/o reimpianti (valori assoluti). Anno 2020.

Totale particelle	229.819
<i>di cui: con superficie > 0</i>	214.491
<i>di cui: interessate da domande di espianti e/o reimpianti</i>	47.871
<i>di cui: particelle in cui il numero di reimpianti richiesti è superiore a quello degli espianti</i>	5.910

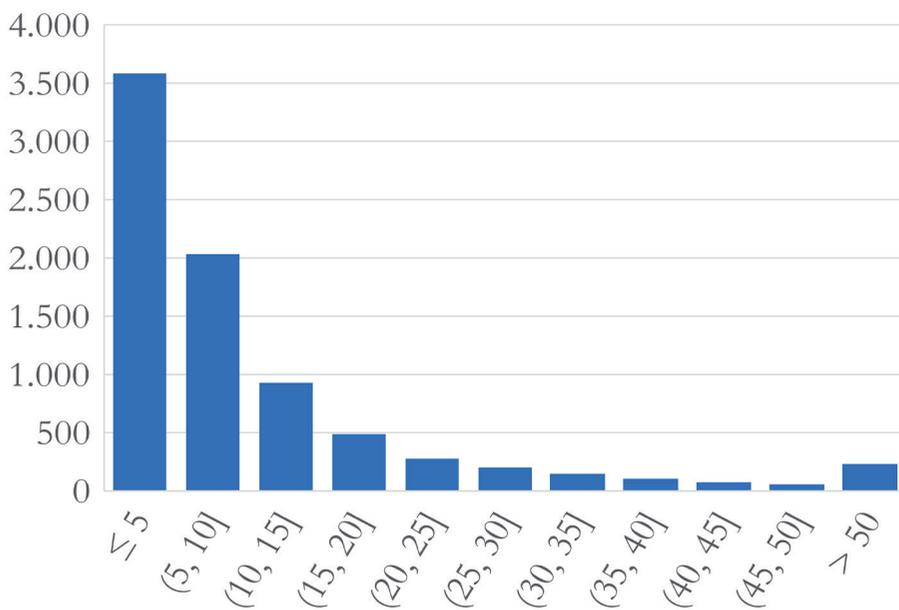
Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Regione Puglia.

Ogni domanda si articola quindi in una o più particelle e se nella maggior parte dei casi tale numero è inferiore a 5 (44% delle domande), se ne osservano 268 (3,3%) composte da oltre 50 particelle.

Ciascuna domanda, quindi, può estendersi su uno più comuni limitrofi in ragione della posizione geografica delle particelle di cui si compone: si arriva ad osservare una domanda che coinvolge 20 Comuni, tuttavia, in tre quarti dei casi ve ne sono uno (45,8%) o due (30,9%).

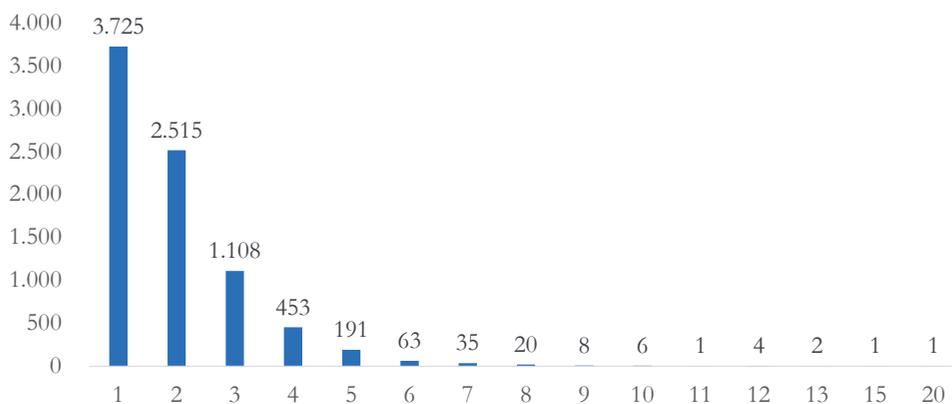
Con riferimento all'estensione complessiva della superficie relativa alle domande presentate, in oltre 2 casi su 3 si tratta di superfici inferiori ai 5 ettari, e via via a decrescere per le classi relativi alle ampiezze superiori e circa il 3,3% delle domande ha un'ampiezza superiore ai 50 ettari.

Fig. 4 – Domande pervenute per numero di particelle (valori assoluti). Anno 2021.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Regione Puglia.

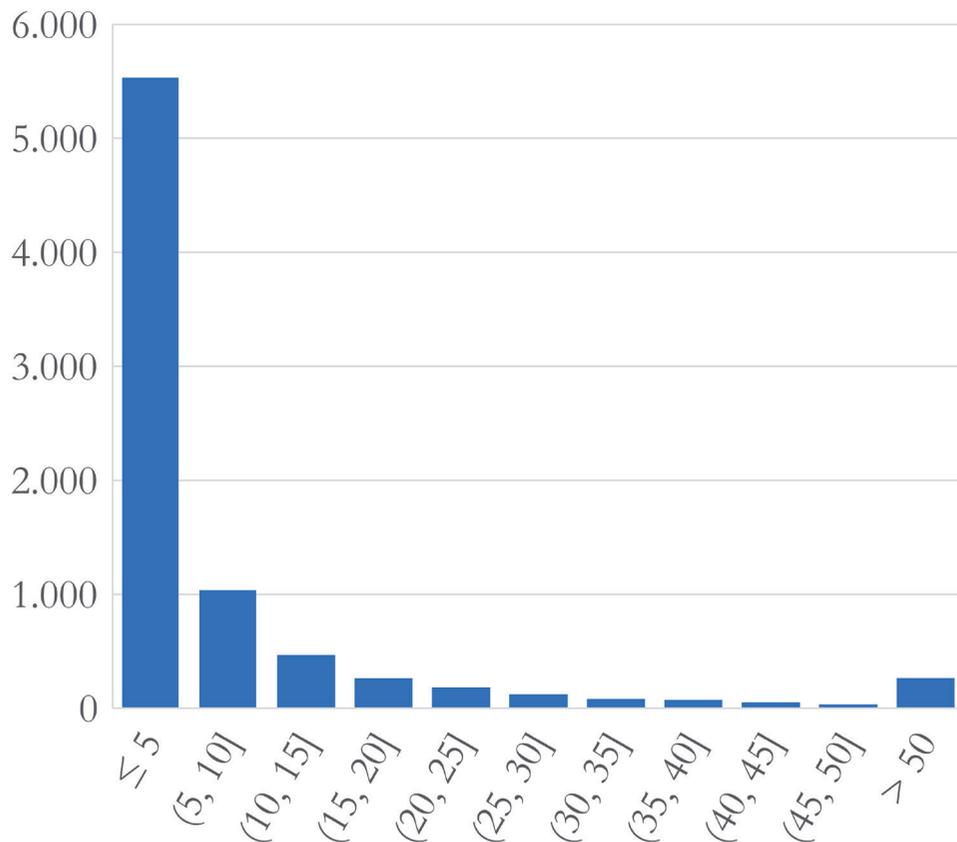
Fig. 5 – Domande pervenute per numero di Comuni coinvolti (valori assoluti). Anno 2021.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Regione Puglia.



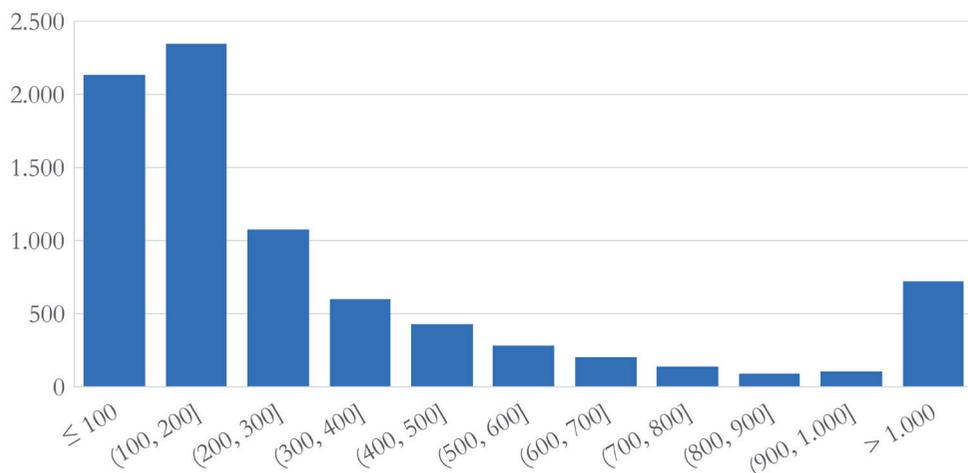
Fig. 6 – Domande pervenute per estensione in ettari (valori assoluti). Anno 2021.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Regione Puglia.

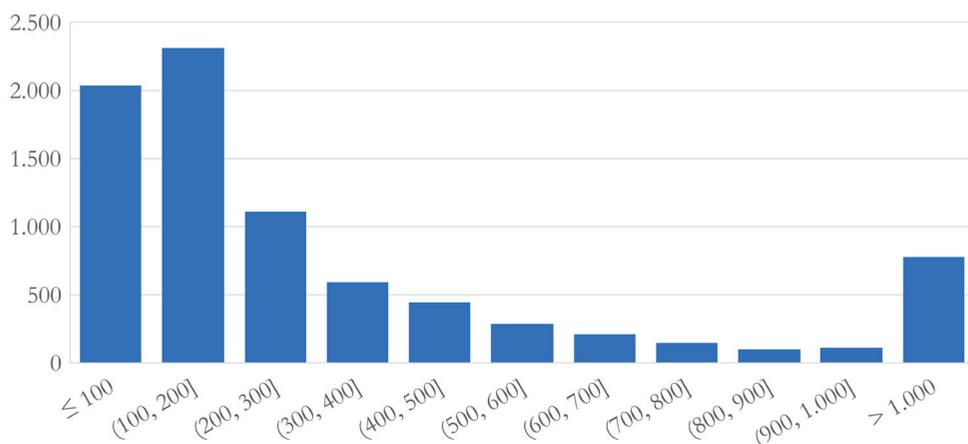
A livello di domanda, come detto, vi è il vincolo che il numero di espianti richiesti non sia inferiore a quello dei reimpianti. Non stupisce, quindi, che la distribuzione delle domande per numero di espianti sia quasi sovrapponibile a quella per numero di reimpianti con una prevalenza per quelle comprese fra 100 e 200 che, sommate a quelle fino a 100 superano il 50% del totale andando poi a decrescere per le classi di ampiezza superiore. Poco meno del 10% delle domande prevedono oltre mille espianti e/o reimpianti.

Fig. 7 – Domande pervenute per numero di espianti previsti (valori assoluti). Anno 2021.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Regione Puglia.

Fig. 8 – Domande pervenute per numero di reimpianti previsti (valori assoluti). Anno 2021.



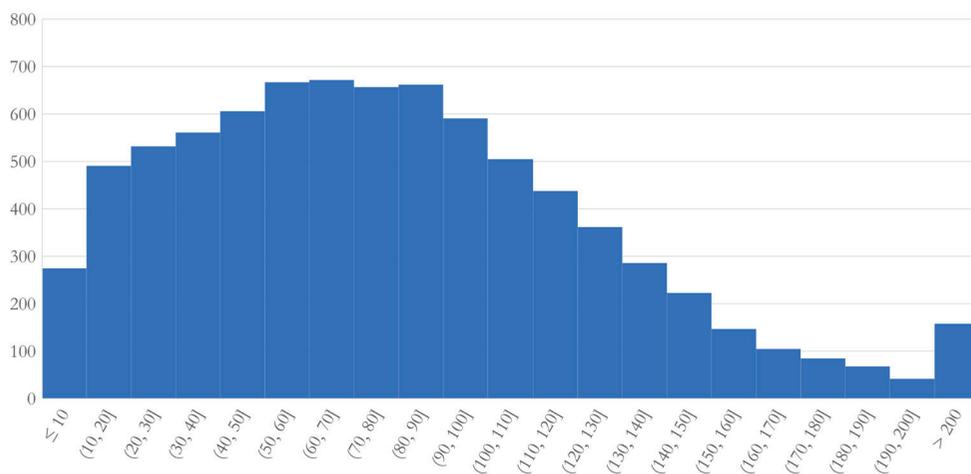
Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Regione Puglia.

L'impatto sul territorio che tale misura produce può essere rappresentato dalla densità di espianti e reimpianti rispetto alla superficie a cui si riferiscono. Sotto questo aspetto la distribuzione delle domande assume una forma campanulare con una prevalenza per le classi comprese fra 50 e 60 e fra 80 e 90 espianti/reimpianti per ettaro dove complessivamente ricadono quasi un terzo delle domande e un andamento via via decrescente per le classi inferiori e per quelle superiori. Nella classe estrema superiore (oltre



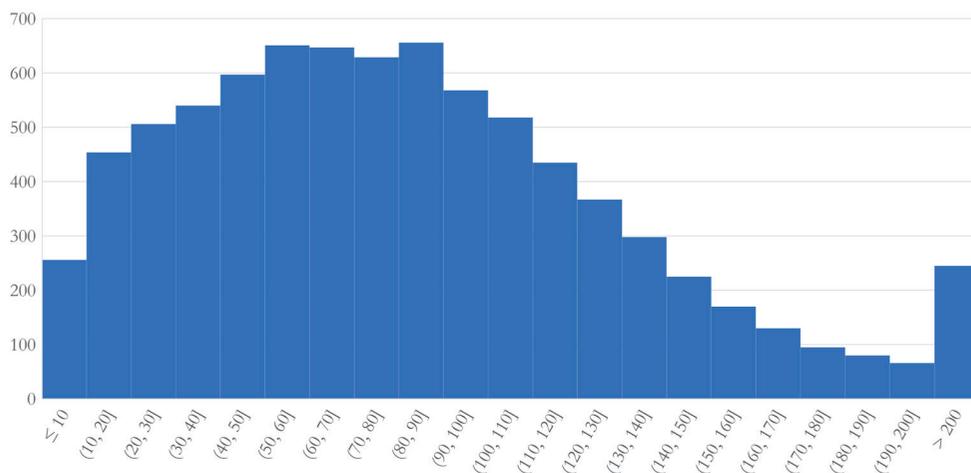
200 per ettaro), infine, ricadono il 2% delle domande per gli espianti e il 3% delle domande per reimpianti.

Fig. 9 – Domande pervenute per numero medio di espianti previsti per ettaro (valori assoluti). Anno 2021.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Regione Puglia.

Fig. 10 – Domande pervenute per numero medio di reimpianti previsti per ettaro (valori assoluti). Anno 2021.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2021) su dati Regione Puglia.

5. Considerazioni conclusive

I danni economici e sociali dovuti alla Xylella sono stati devastanti per il territorio regionale e la risposta del settore pubblico è stata commisurata a tale portata.

La misura analizzata nel presente contributo, volta a sostenere i soggetti colpiti dalla Xylella contribuendo all'espianto e al conseguente reimpianto delle piante colpite dal disseccamento, si innesta nel più ampio quadro programmatico volto al contenimento della diffusione della Xylella sul territorio regionale, in cui il coinvolgimento delle istituzioni nazionali testimonia la rilevanza non solo locale della problematica, anche e soprattutto in relazione alla possibilità che la sua estensione possa oltrepassare i confini regionali.

Oltre alla massiccia adesione alle misure di sostegno attuate, è interessante rilevare anche la propensione dei beneficiari a cogliere l'opportunità di mettere in atto azioni di riorganizzazione delle aree agricole colpite dal disseccamento provvedendo al reimpianto di ulivi anche in particelle agricole differenti rispetto a quelle in cui erano piantati quelli colpiti da disseccamento e quindi espantati.

L'analisi dei dati di attuazione delle risorse stanziate ha fatto emergere come stante l'impossibilità di soddisfare tutte le richieste di adesione, la ripartizione degli stanziamenti sia stata opportunamente rimodulata. Infatti, a fronte del gran numero di richieste individuali che non potranno essere accolte poiché eccedono ampiamente il budget complessivo stanziato, vi erano di contro circa 7 milioni messi a budget per le domande collettive che non sarebbe stato possibile assegnare alla luce della iniziale ripartizione delle risorse.

Bibliografia e sitografia

Microdati ISTAT *Risultati economici delle imprese agricole. Anno 2015*
Regione Puglia – dati misura 377/2020 “Reimpianto olivi zona infetta”
Banca dati AIDA

www.istat.it

6.

Il Piano di Valutazione POR Puglia FESR-FSE 2014-2020

Sommario: 1. Premessa: la valutazione degli interventi della politica di coesione 2014-2020; 2 Il Piano di Valutazione POR Puglia FESR-FSE 2014-2020; 3. L'attuazione del PdV 2014-2020 della Regione Puglia; 4. Considerazioni conclusive: il contributo degli interventi valutativi già conclusi alla programmazione del nuovo PO 2021-2027.

1. Premessa: la valutazione degli interventi della politica di coesione 2014-2020

Le politiche di coesione, come è noto, sono finalizzate a rimuovere le disuguaglianze di sviluppo, incrementare le opportunità di crescita e inclusione sociale dei cittadini e promuovere la coesione economica fra i territori. Negli ultimi anni, il dibattito sull'efficacia delle politiche di coesione finanziati con fondi strutturali dell'Unione Europea si è molto concentrato sul tema della valutazione, al fine di evidenziare alcuni punti di debolezza cui sarebbe opportuno porre rimedio per incrementare l'efficacia delle stesse politiche.

In primo luogo, va comunque riconosciuto all'impiego dei fondi strutturali il merito di aver dato, nel nostro Paese, un forte impulso all'attività di valutazione delle politiche pubbliche. In molti casi, infatti, il problema principale non pare essere connesso alla 'quantità' delle valutazioni, ma soprattutto alla loro 'qualità'. Autorevoli studiosi hanno esaminato i principali punti di debolezza delle attività valutative, riconducendoli soprattutto:

- ad una non sempre adeguata pianificazione dell'attività di valutazione nel suo complesso;
- ad un utilizzo talvolta poco rigoroso di modelli e tecniche valutative;
- all'insufficiente divulgazione e condivisione dei risultati della valutazione, che sono stati spesso discussi solo tra valutatori, gestori dei programmi, amministrazioni competenti e Commissione Europea;
- alla scarsa attenzione riservata ai risultati da parte dei vertici politico-amministrativi degli Enti, che invece dovrebbero trarre dalle attività valutative importanti indicazioni per le future decisioni politico-programmatiche. In tal senso, infatti, bisogna sottolineare come l'attività di valutazione, per essere davvero efficace, non dovrebbe limitarsi a confrontare gli obiettivi prefissati con i risultati conseguiti da una politica; ma dovrebbe soprattutto indagare le motivazioni del successo o dell'insuccesso degli interventi realizzati.



Nell'attuale ciclo di programmazione 2014-2020, come è noto, i Regolamenti europei hanno richiesto, rispetto al passato, una valutazione più intensa e sistematica, prevedendo sia il rispetto di condizionalità *ex ante* (pre-condizioni necessarie per creare il "giusto contesto" e rendere effettivamente possibile il raggiungimento degli obiettivi), sia il performance framework, meccanismo che prevedeva il riconoscimento di risorse aggiuntive, a fine 2018, condizionate proprio al raggiungimento di prefissati obiettivi intermedi (sia finanziari che di output).

Nei prossimi mesi, quindi, in vista dell'avvio del ciclo di programmazione 2021-2027, le Amministrazioni dovrebbero curare particolarmente le attività valutative relative al periodo di programmazione 2014-2020 (art.114 regolamento comune), fondamentali non solo per rendere conto dei risultati ottenuti ai portatori di interessi e ai cittadini, ma anche e soprattutto per orientare efficacemente i nuovi processi di programmazione. Per il periodo 2021-2027, infatti, i Regolamenti non prevedono più l'obbligatorietà dei rapporti di valutazione *ex ante*, ma richiedono comunque alle Amministrazioni di organizzare liberamente le modalità attraverso le quali fondare le scelte di programmazione su analisi, lezioni apprese ed evidenze.

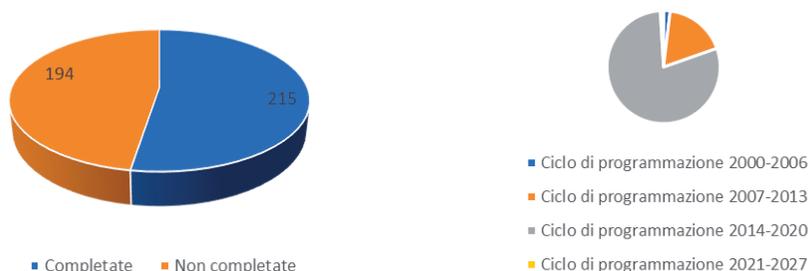
In questo contesto, particolarmente rilevante risulta il ruolo rivestito dal Sistema Nazionale di Valutazione della politica di coesione (SNV), coordinato dall'Unità di Valutazione (UVAL) del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica e composto dalle Strutture nazionali di riferimento per le tematiche relative alla valutazione nell'ambito dei diversi Fondi, dai Nuclei di valutazione istituiti ai sensi Legge 144/1999 presso le Amministrazioni centrali e regionali responsabili dei Programmi, dalle strutture competenti per specifiche tematiche trasversali e dai referenti per le attività di valutazione delle amministrazioni. Tali soggetti collaborano attivamente alle attività e iniziative del SNV a beneficio sia dei partecipanti al sistema stesso che dei diversi soggetti coinvolti nelle politiche di coesione.

Il SNV, coerentemente a quanto previsto dall'Accordo di Partenariato 2014-2020, ha istituito un Osservatorio sistematico dei processi valutativi e un presidio sull'attuazione dei Piani di valutazione (attraverso la ricognizione periodica delle attività valutative in corso e realizzate nelle Amministrazioni centrali e regionali), e - anche attraverso la condivisione sul web del relativo database-repository - favorisce la diffusione delle ricerche valutative.

Il database riporta, nella versione aggiornata al maggio 2021, le principali informazioni relative ai processi valutativi catalogati nel triennio 2018, 2019 e 2020.

Si tratta, complessivamente, di 409 processi valutativi, 215 dei quali risultano completati e 194 in corso. Si tratta, per la quasi totalità, di processi valutativi riferiti ad interventi finanziati nel ciclo di programmazione 2014-2020 (79,4%) e nel ciclo 2007-2013 (17,7%). Nel database vi sono, inoltre, 8 interventi valutativi riferibili al ciclo 2000-2006 e 4 valutazioni 'ex-ante' riconducibili al periodo 2021-2027.

Fig. 1 – Processi valutativi censiti nel database del SNV.

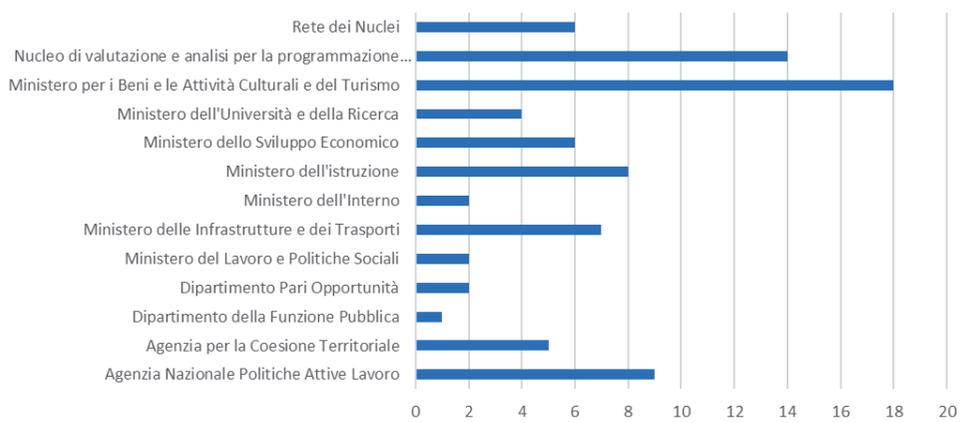


Fonte: SNV – Osservatorio dei processi valutativi (Maggio 2021).

I 409 processi valutativi censiti nel database dell'Osservatorio sono riferiti sia ad Amministrazioni regionali (325) che ad Amministrazioni centrali (84). Tra queste ultime, le Amministrazioni 'titolari' di maggiori processi partecipativi sono: il Ministero per i Beni e le Attività culturali e del turismo (18), il Nucleo per la valutazione e analisi della programmazione – NUVAP (14) e l'Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro (9).

Tra le Amministrazioni regionali, invece, spicca su tutte la Toscana (63), seguita da Sardegna (30) e Piemonte (24). Marche, Basilicata e Abruzzo, al contrario, sono le regioni cui fanno capo meno processi valutativi.

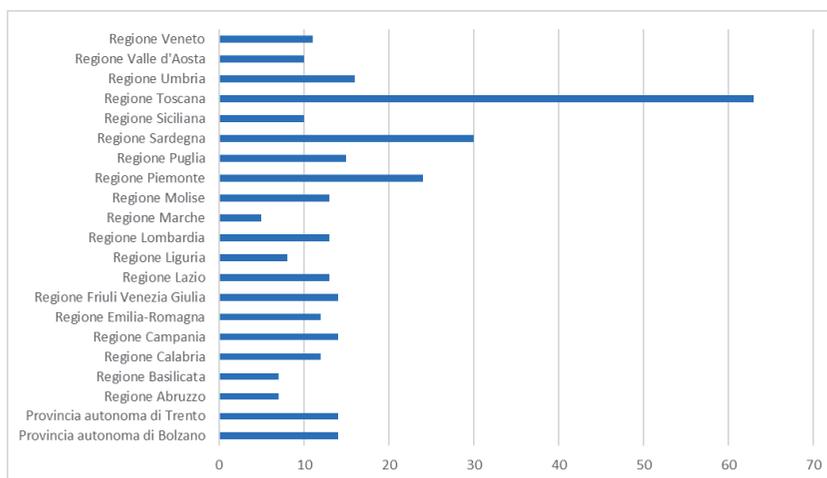
Fig. 2 – I processi valutativi delle Amministrazioni centrali.



Fonte: SNV – Osservatorio dei processi valutativi (Maggio 2021).



Fig. 3 – I processi valutativi delle Amministrazioni regionali.

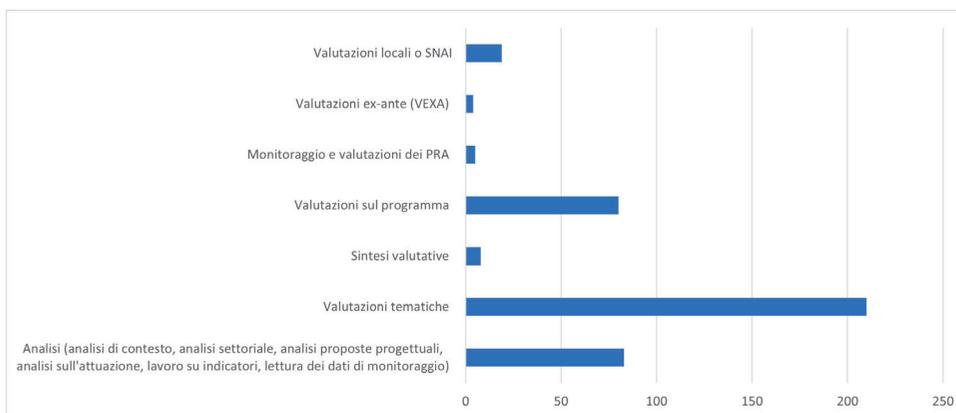


Fonte: SNV – Osservatorio dei processi valutativi (Maggio 2021).

L'Osservatorio classifica, inoltre, la tipologia di documento valutativo prodotto, evidenziando come, oltre alle valutazioni tematiche, che rappresentano la tipologia più numerosa (210 processi valutativi), vi siano anche:

- analisi (di contesto, settoriali, di proposte progettuali, sull'attuazione, su indicatori, sul monitoraggio) (83);
- sintesi valutative (8);
- valutazioni sul programma (80);
- monitoraggio e valutazioni dei PRA (5);
- valutazioni ex-ante (VEXA) (4);
- valutazioni locali o SNAI (19).

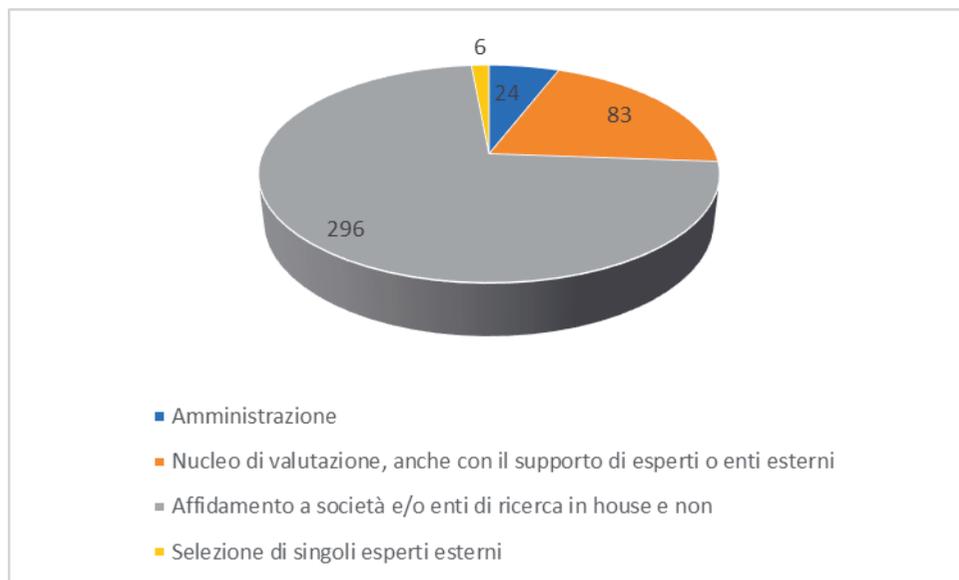
Fig. 4 – Tipologie di documenti valutativi prodotti.



Fonte: SNV – Osservatorio dei processi valutativi (Maggio 2021).

Di particolare interesse risulta anche l'informazione relativa ai soggetti che hanno curato le valutazioni. Da questo punto di vista i dati dell'Osservatorio dimostrano come 24 processi valutativi siano stati curati direttamente da strutture dell'Amministrazione. Una consistente quota degli interventi è stata curata dai Nuclei di valutazione regionali, anche con il supporto di enti o soggetti esterni, mentre la maggioranza assoluta dei processi valutativi è stata affidata a società o a enti di ricerca (in house e non).

Fig. 5 – Soggetti che hanno curato le valutazioni.



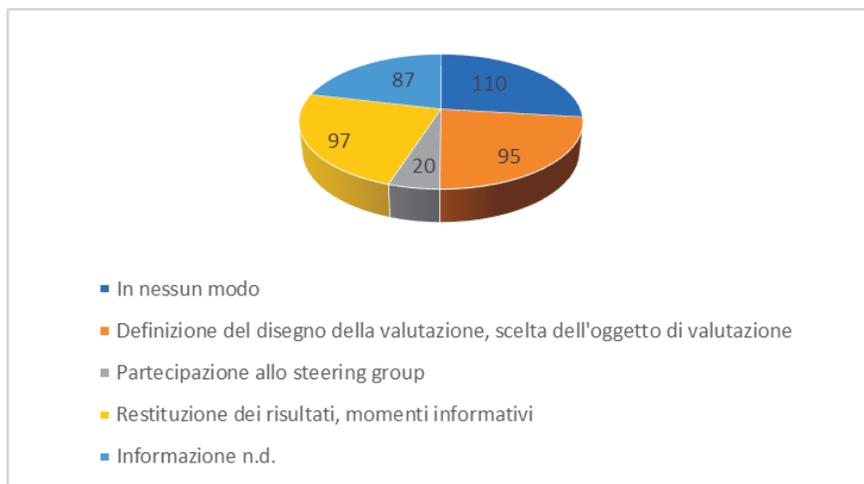
Fonte: SNV – Osservatorio dei processi valutativi (Maggio 2021).

Sempre con riferimento alla 'governance' degli interventi valutativi, un ulteriore aspetto specifico indagato dall'Osservatorio è quello relativo alle modalità di coinvolgimento del PES nei rispettivi processi. In questo caso, le risposte non risultano complete (87 n.d.), ma vi sono comunque 110 interventi valutativi rispetto ai quali le Amministrazioni (centrali o regionali) hanno dichiarato di non aver attivato alcun coinvolgimento del PES.

Per il resto, invece, il PES è stato coinvolto soprattutto in momenti informativi finalizzati alla restituzione dei risultati (97) e nella definizione del disegno della valutazione (95). Con riferimento ai restanti 20 processi valutativi è stata rappresentata la partecipazione del PES ai relativi steering groups.



Fig. 6 – Modalità di coinvolgimento del PES nel processo valutativo.

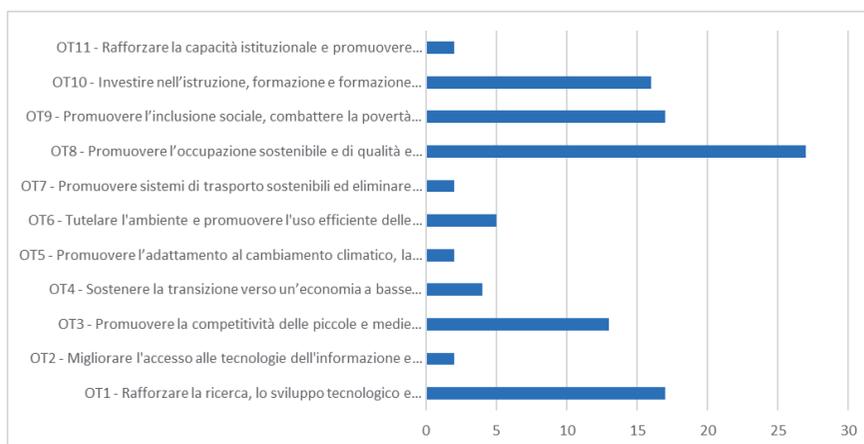


Fonte: SNV – Osservatorio dei processi valutativi (Maggio 2021).

In relazione ai settori di riferimento, le 107 valutazioni tematiche che identificano un solo Obiettivo Tematico (OT) segnalano la prevalenza degli OT:

- N. 8 - Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori;
- N. 1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
- N. 9 - Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione;
- N. 10 - Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente.

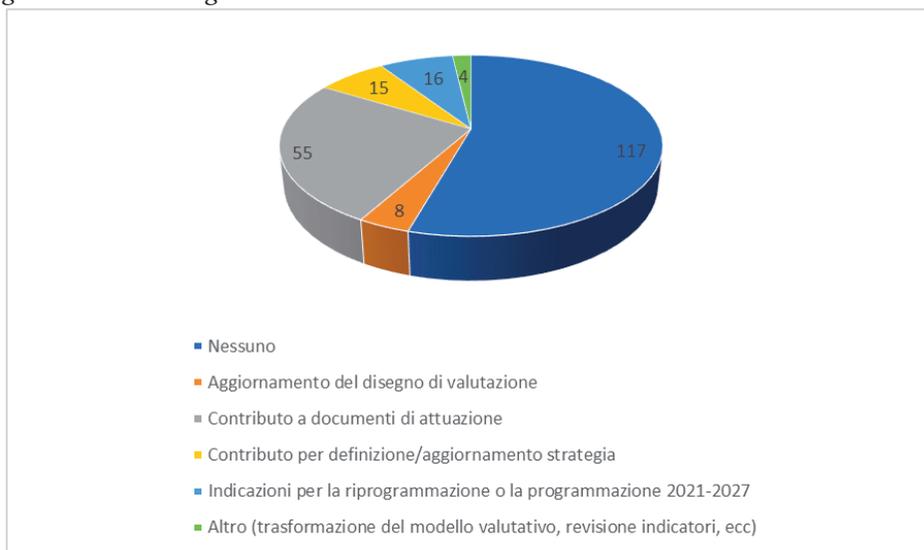
Fig. 7 – Obiettivi Tematici (OT) delle valutazioni tematiche.



Fonte: SNV – Osservatorio dei processi valutativi (Maggio 2021).

Infine, un'informazione particolarmente significativa esaminata dall'Osservatorio è quella relativa all'eventuale seguito dato ai risultati delle valutazioni completate (215). Non particolarmente incoraggiante pare l'esito per il quale in ben 117 casi (più della metà di quelli complessivi) nessun seguito è ancora stato dato ai risultati valutativi. Il maggiore contributo risulta, al contrario, quello fornito ai documenti di attuazione (55), seguito dalle indicazioni per la riprogrammazione o la programmazione 2021-2027 (16) e dal contributo per la definizione o l'aggiornamento della strategia (15). In 8 casi è stato invece dichiarato un contributo per l'aggiornamento del disegno di valutazione.

Fig. 8 – Eventuale seguito dato ai risultati della valutazione.



Fonte: SNV – Osservatorio dei processi valutativi (Maggio 2021).

2. Il Piano di Valutazione POR Puglia FESR-FSE 2014-2020

Il PdV del POR Puglia 2014-2020, coerentemente con quanto previsto dai Regolamenti comunitari, rappresenta il *documento strategico e di indirizzo della valutazione che accompagna l'implementazione del Programma durante l'intero periodo di programmazione, al fine di verificare il raggiungimento degli obiettivi programmati e dei risultati attesi e di migliorare in itinere l'efficacia e l'efficienza degli interventi da realizzare con l'utilizzo integrato dei fondi FSE e FESR.*

Nel processo di definizione del PdV della Regione Puglia, redatto a settembre 2016 e revisionato nel mese di giugno 2019, una particolare considerazione è stata riservata alle valutazioni effettuate nel corso del ciclo di programmazione 2007–2013, attraverso le quali sono stati acquisiti i primi elementi di conoscenza da approfondire con gli interventi valutativi del periodo 2014-2020.

In particolare, la seguente tabella sintetizza, per ogni intervento valutativo del ciclo di programmazione 2007-2013, i principali risultati e le possibili implicazioni programmatiche che sono stati richiamati nel PdV 2014-2020 della Regione Puglia.



Tab. 1 – Gli interventi valutativi del Piano di Valutazione POR Puglia 2007-2013.

<i>Tematica</i>	<i>Risultati</i>	<i>Implicazioni future</i>
<i>Ricerca e innovazione (Ex-Post 2000-2006)</i>	Le attività di valutazione ex post hanno evidenziato come vi siano stati effetti positivi sul sistema regionale, in particolare consolidando le realtà esistenti.	Rafforzare gli interventi rivolti all'ampliamento delle reti di cooperazione ed al coinvolgimento delle imprese tradizionalmente meno orientate all'innovazione.
<i>Ciclo Integrato Rifiuti (Ex-Post 2000-2006)</i>	La rigidità nei modelli operativi di smaltimento dei rifiuti a seguito di un quadro normativo instabile ha limitato l'effetto delle azioni programmatiche.	Rivisitazione del meccanismo generale di governo ed organizzazione dei rifiuti (L.R. n. 20 del 04/08/2016) e finalizzazione degli interventi previsti.
<i>Puglia nei settori dei beni e attività culturali e turismo (Ex-Post 2000-2006)</i>	Le attività di valutazione hanno evidenziato un positivo fattore di concentrazione degli interventi di natura culturale nei territori contraddistinti da un'elevata vocazione turistica.	Promuovere in maniera ancora più significativa l'integrazione tra attività culturali e turistiche grazie alla promozione dei Sistemi ambientali e culturali (SAC).
<i>Programmi Integrati territoriali (PIT) (Ex-Post 2000-2006)</i>	Risultati fortemente positivi quando sono stati adottati, la non reiterazione nel tempo ha portato a conseguenze negative in termini di progettazione e realizzazione territoriale.	Costruire un sistema di raccolta, scambio ed elaborazione della conoscenza riguardo la progettazione integrata territoriale. Sostenere per quanto possibile tipologie di aggregazione territoriale stabili nel tempo.
<i>Efficacia economico sociale dei Contratti di Programma (Ex-Post 2000-2006)</i>	Effetti positivi dei contratti di programma. Dai risultati emerge che gli incentivi sociali rappresentano un driver nella scelta d'investimento delle aziende in settori chiave che hanno determinato un miglioramento dal punto di vista delle performance.	Coerentemente con i nuovi orientamenti comunitari, l'intervento è stato circoscritto alle tipologie di investimenti coerenti con la Strategia regionale di specializzazione intelligente accentuando il ricorso all'integrazione degli investimenti materiali con i progetti di ricerca e innovazione, nonché con il ricorso ai servizi innovativi.
<i>Trasporti (Ex-Post 2000-2006)</i>	Pur con risultati positivi piuttosto evidenti sullo scenario infrastrutturale dell'accessibilità diffusa, è necessario implementare il contributo dei progetti agli obiettivi e ai target prefissati.	Sebbene la programmazione comunitaria preveda un ricorso molto limitato agli interventi di viabilità stradale, particolare attenzione nella selezione degli interventi sarà data al contributo alla qualificazione del sistema della mobilità regionale e locale.

<i>Borse di Ricerca (Ritorno al Futuro) (In itinere 2007 – 2013)</i>	I risultati sono positivi e hanno portato alla creazione di nuovi legami tra beneficiari ed imprese ad alto potenziali innovativo.	I nuovi interventi in questa direzione devono rafforzare gli obiettivi di creare nuove e più diffuse opportunità di cooperazione tra imprese ed enti di ricerca, con particolare riferimento al sistema di piccola e media imprenditoria maggiormente orientato ai temi dell'innovazione e della ricerca.
<i>Formazione professionale della Regione Puglia (Bollenti Spiriti e Ritorno al futuro) (Ex-Post 2000-2006)</i>	Sulla base degli indicatori forniti dall'analisi ex-post possiamo affermare che questi interventi hanno portato una forte innovazione campo delle politiche giovanili, con risultati positivi.	Migliorare il processo di selezione prestando maggiore attenzione agli sbocchi professionali dei candidati.
<i>Studi di Fattibilità delle infrastrutture (Ex -ante 2014-2020)</i>	La contestualizzazione programmatica e infrastrutturale degli interventi ha permesso di cogliere le opportunità connesse alla realizzazione delle infrastrutture, in aggiunta lo studio di fattibilità ha permesso di scegliere gli interventi da realizzare in base all'utilità attesa e alla struttura dei costi e dei tempi di ritorno dell'investimento.	Promuovere iniziative di informazione e sensibilizzazione volte a rafforzare nei soggetti beneficiari la conoscenza/consapevolezza della funzione e delle specifiche metodiche degli studi di fattibilità. Promuovere la diffusione di strumenti di Partenariato-Pubblico-Privato (PPP) che possono contribuire alla qualificazione degli interventi infrastrutturali sul territorio regionale.

Fonte: PDV POR PUGLIA 2014-2020 (2019).

A partire da tale contesto, le principali aree tematiche oggetto di valutazione del PdV 2014-2020 della Regione Puglia sono state individuate tenendo conto dell'impianto strategico, delle priorità e degli obiettivi specifici del Programma, nonché dei tematismi che assumono particolare rilevanza strategica nel contesto regionale, anche alla luce di quanto emerso nell'ambito di specifici confronti con il partenariato.

Sono stati così individuati 19 ambiti tematici rispetto ai quali rispetto ai quali attivare "diverse tipologie di valutazioni": ex-post 2007-2013; in itinere 2014-2020 ed ex post 2014-2020. Per questo motivo, le attività di valutazione complessivamente previste nel Piano sono 25, come riportato nella tabella che segue.

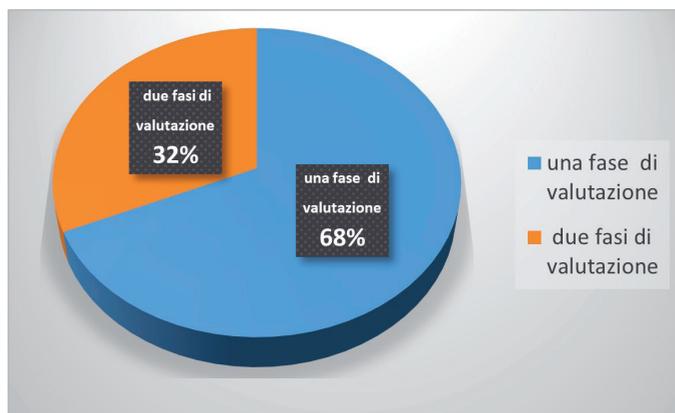


Tab. 2 – Le valutazioni del Piano di Valutazione POR Puglia 2014-2020.

Aree Tematiche	Fondo	Tipologia di valutazioni
<i>Internazionalizzazione</i>	FESR	<i>Ex post 07- 13</i>
<i>Turismo</i>	FESR	<i>Ex post 07-13</i>
<i>Asi</i>	FESR	<i>Ex post 07-13</i>
<i>Innovazione e ricerca collaborativa</i>	FESR	<i>Ex post 07-13</i>
<i>Città</i>	FESR	<i>Ex post 07-13</i>
<i>Occupazione</i>	FSE	<i>Ex post 07-13</i>
<i>Istruzione</i>	FSE	<i>Ex post 07-13</i>
<i>Alta Formazione</i>	FSE	<i>Ex post 07-13</i>
<i>Strategia di specializzazione intelligente Smart Puglia</i>	FESR	<i>In itinere; Ex post 14 -20</i>
<i>Lotta alla povertà e inclusione socio-lavorativa</i>	FSE	<i>In itinere; Ex post 14 -20</i>
<i>Formazione alle Imprese</i>	FSE	<i>In itinere; Ex post 14 -20</i>
<i>Politiche giovanili</i>	FSE	<i>In itinere; Ex post 14 -20</i>
<i>Rifiuti</i>	FESR	<i>Ex post 07-13; ex post 14 -20</i>
<i>Infrastrutture sociali</i>	FESR	<i>Ex post 07-13; in Itinere 14 -20</i>
<i>PIA</i>	FESR	<i>ex post 14 -20</i>
<i>Difesa del Suolo</i>	FESR	<i>ex post 14 -20</i>
<i>Energia</i>	FESR	<i>ex post 14 -20</i>
<i>Trasporti</i>	FESR	<i>in itinere 14 -20</i>
<i>Capacity Building</i>	FES	<i>In Itinere 14 - 20</i>

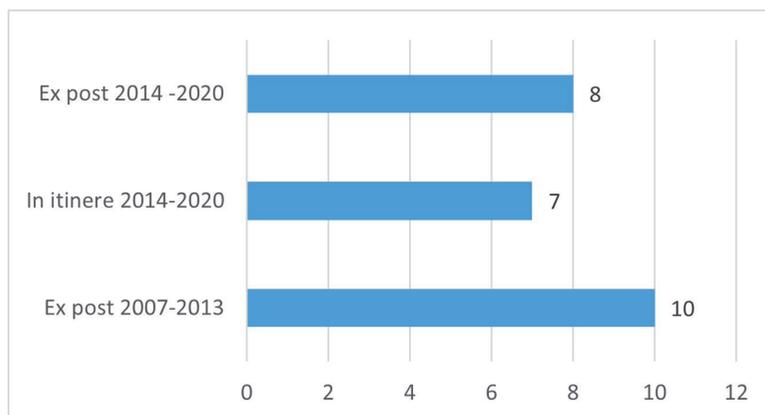
Fonte: PDV POR PUGLIA 2014-2020 (2019).

Fig. 9 – Le valutazioni del Piano di Valutazione POR Puglia 2014-2020 – numero di fasi di valutazione.



Fonte: PDV POR PUGLIA 2014-2020 (2019).

Fig. 10 – Le valutazioni del Piano di Valutazione POR Puglia 2014-2020 – tipologia di valutazione.



Fonte: PDV POR PUGLIA 2014-2020 (2019).

Rispetto alle aree tematiche individuate, il PdV ha inoltre definito gli obiettivi e la natura delle domande valutative, unitamente alle singole azioni di valutazione ed alle metodologie da utilizzare in relazione ai dati disponibili e alle esigenze conoscitive.

Con riferimento all'approccio metodologico, il PdV 2014-2020 ha previsto valutazioni in itinere ed ex-post finalizzate ad esaminare "cosa funziona" e "quanto funziona" ed a individuare quei fattori di successo e di insuccesso sui quali agire per poter condurre gli interventi verso soluzioni ed assetti di maggiore efficacia.

Nell'ambito del PdV sono stati quindi individuati i seguenti due obiettivi valutativi prioritari:



- **la valutazione di implementazione.** In questo caso il focus dell'analisi viene rivolto ai sistemi di gestione, attuazione e controllo del Programma, analizzandone gli aspetti di carattere procedurale e operativo e monitorando l'avanzamento dei risultati pianificati ad inizio programmazione. Queste valutazioni sono funzionali a supportare la regolare attuazione del programma, ad identificare fattori di successo e di debolezza e a suggerire l'introduzione di correttivi e miglioramenti in corso d'opera. Per questa ragione sono particolarmente utili nella prima parte del periodo di programmazione.
- **La valutazione dell'impatto.** La seconda tipologia di azione valutativa riguarda l'ambito dei risultati e degli effetti ottenuti ed è finalizzata sia a quantificare la relazione causa/effetto generata dagli interventi, sia a stimare qualitativamente l'impatto prodotto dagli interventi realizzati, al netto del possibile effetto determinato da altri fattori.

Rispetto alla metodologia, il PdV ha espressamente previsto che questa fosse puntualmente determinata con riferimento alle singole valutazioni, di concerto tra l'AdG e gli organi a cui è affidato la governance del processo valutativo.

Ciononostante, il Piano ha previsto, per le valutazioni d'impatto, due 'famiglie' di metodi:

- la prima attiene ad una analisi valutativa finalizzata a far emergere e misurare le relazioni di causa/effetto prodotte dalle operazioni attuate: in questo caso il percorso di valutazione opererà, ove la specificità e la natura dell'intervento considerato lo consentano, attraverso un approccio di valutazione di tipo controfattuale (secondo la letteratura di riferimento ideale nel misurare l'impatto di specifici interventi i.e. formazione, supporti alle imprese);
- la seconda interviene quando il focus valutativo è rivolto alla descrizione delle relazioni di causa - effetto, ossia a spiegare i processi che hanno prodotto determinate evidenze. In questo caso l'approccio adottato sarà quello della cosiddetta valutazione theory-based.

La differenza tra i due approcci metodologici risiede nel fatto che le valutazioni di tipo controfattuale 'misurano' l'effetto determinato dall'intervento attraverso una comparazione tra i soggetti beneficiari di una politica (*situazione fattuale*) ed un gruppo abbastanza omogeneo e assimilabili di soggetti non esposti alla politica (*situazione controfattuale*); mentre le valutazioni theory based producono una stima prevalentemente qualitativa degli impatti, identificando per ogni step di intervento logico i meccanismi di cambiamento e rispondendo alla domanda del perché e come un intervento funzioni.

3. L'attuazione del PdV 2014-2020 della Regione Puglia

In questi mesi, nei quali va perfezionandosi la redazione del PO Puglia 2021-2027, particolarmente utile può risultare una prima ricognizione dello stato d'avanzamento del PdV 2014-2020, che qui si intende realizzare attraverso una sintetica rassegna delle valutazioni già completate e validate dal NVIIP, i cui report risultano (alla data del 31 luglio 2021) pubblicati sul sito istituzionale della Regione.

Nello specifico, la ricognizione effettuata consente di soffermarsi sui seguenti profili: ambiti tematici e tipologie delle valutazioni; valutatori che hanno curato i report; strumenti di policy oggetto di valutazione e metodologie utilizzate.

Ad oggi, come riportato nella tabella seguente, le valutazioni completate sono undici, sei delle quali sono valutazioni ex post 2007-2013: Internazionalizzazione, ASI (Aree di sviluppo industriale), Innovazione e ricerca collaborativa, Occupazione, Alta formazione e Rifiuti. Le restanti cinque sono valutazioni in itinere 2014-2020: Strategia di Specializzazione intelligente Smart Puglia, Lotta alla povertà ed inclusione socio-lavorativa, Formazione alle imprese, Politiche giovanili, and Capacity Building.

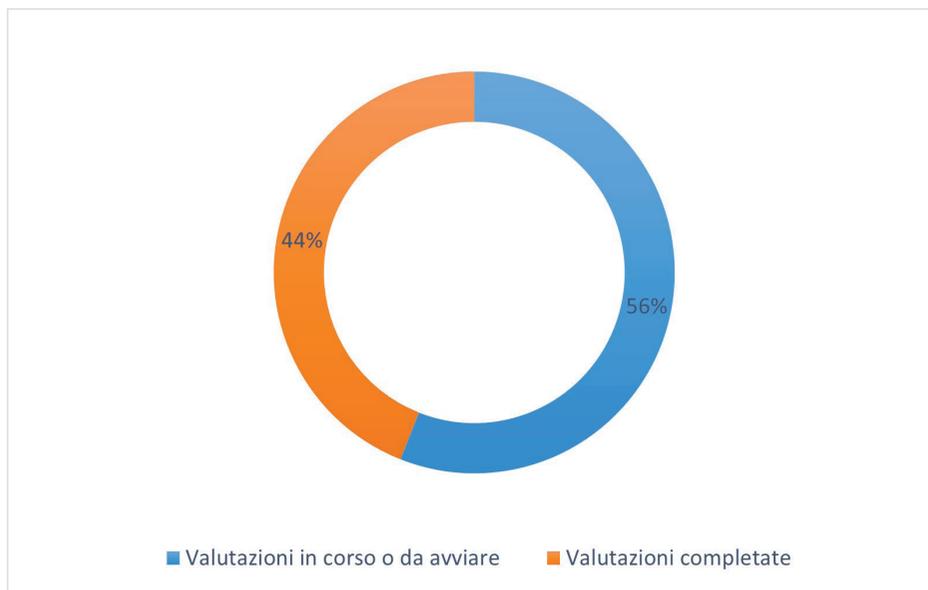
Tab. 3 – Valutazioni completate e valutazioni in corso o da avviare (al 31 luglio 2021).

Aree Tematiche	Tipologia di valutazioni	Valutazione completata	Valutazioni in corso o da avviare
<i>Internazionalizzazione</i>	<i>Ex post 2007- 2013</i>	x	
<i>Turismo</i>	<i>Ex post 2007- 2013</i>		x
<i>Asi</i>	<i>Ex post 2007- 2013</i>	x	
<i>Innovazione e ricerca collaborativa</i>	<i>Ex post 2007- 2013</i>	x	
<i>Città</i>	<i>Ex post 2007- 2013</i>		x
<i>Occupazione</i>	<i>Ex post 2007- 2013</i>	x	
<i>Istruzione</i>	<i>Ex post 2007- 2013</i>		x
<i>Alta Formazione</i>	<i>Ex post 2007- 2013</i>	x	
<i>Strategia di specializzazione intelligente Smart Puglia</i>	<i>In itinere 2014 -2020</i>	x	
<i>Strategia di specializzazione intelligente Smart Puglia</i>	<i>Ex post 2014 -2020</i>		x
<i>Lotta alla povertà e inclusione socio-lavorativa</i>	<i>In itinere 2014 -2020</i>	x	
<i>Lotta alla povertà e inclusione socio-lavorativa</i>	<i>Ex post 2014 -2020</i>		x
<i>Formazione alle Imprese</i>	<i>In itinere 2014 -2020</i>	x	
<i>Formazione alle Imprese</i>	<i>Ex post 2014 -2020</i>		x
<i>Politiche giovanili</i>	<i>In itinere 2014 -2020</i>	x	
<i>Politiche giovanili</i>	<i>Ex post 2014 -2020</i>		x
<i>Rifiuti</i>	<i>Ex post 2007- 2013</i>	x	
<i>Rifiuti</i>	<i>Ex post 2014 -2020</i>		x
<i>Infrastrutture sociali</i>	<i>Ex post 2007- 2013</i>		x
<i>Infrastrutture sociali</i>	<i>In itinere 2014 -2020</i>		x
<i>PIA</i>	<i>Ex post 2014 -2020</i>		x
<i>Difesa del Suolo</i>	<i>Ex post 2014 -2020</i>		x
<i>Energia</i>	<i>Ex post 2014 -2020</i>		x
<i>Trasporti</i>	<i>In itinere 2014 -2020</i>		x
<i>Capacity Building</i>	<i>In itinere 2014 -2020</i>	x	

Fonte: Regione Puglia.



Fig. 11 – Valutazioni Completate rispetto alle Valutazioni totali (Valori Percentuali).



Fonte: Elaborazione IPRES 2021 su dati Regione Puglia.

La tabella riportata di seguito evidenzia come la maggior parte delle valutazioni sin qui completate siano state condotte dal Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici. Solo in pochi casi la realizzazione delle valutazioni è stata affidata a soggetti esterni, tra i quali l'IPRES, che ha curato le valutazioni in itinere sulla strategia di specializzazione intelligente Smart Puglia e sulle Politiche giovanili, e l'Istituto per la Ricerca Sociale (IRS), che ha predisposto il report sulla valutazione ex post 2007-2013 in tema di occupazione. Inoltre, per alcune valutazioni, sono stati coinvolti a supporto del Nucleo soggetti esterni come Ismeri Europa e Cerpem.

Con riferimento agli strumenti di policy oggetto di analisi delle valutazioni completate, è possibile osservare come alcuni interventi valutativi (ed in particolare quelli relativi a: strategia di specializzazione intelligente Smart Puglia, Innovazione e Ricerca collaborativa, Occupazione, Internazionalizzazione e Formazione alle imprese) abbiano preso in esame una molteplicità di misure.

Il report sulla *Strategia di specializzazione intelligente Smart Puglia*, ad esempio, ha esaminato le misure: Contratti di programma, PIA medie e piccole imprese, Tecnonidi, Innolabs, Innonetwork, Innoaid, Manunet, e l'Agenda digitale regionale.

La valutazione su *Innovazione e ricerca collaborativa* si è soffermata sull'analisi delle misure relative alle reti di laboratorio, sulla promozione e valorizzazione della ricerca sul territorio regionale tramite l'Arti e la rete degli Industrial Liaison Offices (ILO), sugli aiuti a sostegno dei partenariati regionali per l'innovazione, sugli aiuti alle PMI per l'accesso e l'utilizzo delle TIC nelle operazioni produttive aziendali e sul supporto alla crescita e sviluppo di PMI specializzate nell'offerta di contenuti e servizi digitali (living labs).

Le linee d'intervento della valutazione realizzata in tema di *Occupazione* sono state: il Welfare to Work; la Dote Occupazionale ed il sostegno al lavoro autonomo e all'avvio di imprese.

La valutazione sull'Internazionalizzazione ha invece riguardato prevalentemente due distinte misure di policy: gli interventi di sostegno ai processi di internazionalizzazione dei sistemi produttivi locali ed i progetti delle PMI pugliesi.

Infine, tra le valutazioni che hanno preso in esame una pluralità di strumenti di policy, si segnala quella dedicata alla *Formazione alle imprese*, che si è soffermata sull'analisi dei Piani Formativi aziendali e del Pass Imprese.

Tab. 4 – Valutatori e strumenti di policy oggetto di analisi delle valutazioni completate.

Ambito Tematico	Valutatore	Strumento di Policy
Strategia di specializzazione intelligente Smart Puglia	IPRES	Strategia regionale di specializzazione intelligente, con particolare riguardo alle misure: contratti di programma, pia medie e piccole imprese tecnonidi, innolabs, innonetwork, innoaid e manunet, agenda digitale regionale
Politiche giovanili	IPRES	Pugliesi INnovativi (PIN)
Innovazione e ricerca collaborativa	RTI IZI spa, CLES srl - Centro Ricerca e Studi sui problemi del lavoro, dell'economia e dello sviluppo, Laser srl - Laboratorio per lo Sviluppo Regionale	Reti di laboratorio
		Promozione e valorizzazione della ricerca sul territorio regionale tramite l'arti e la rete degli industrial liason offices (ilo)
		Aiuti a sostegno dei partenariati regionali per l'innovazione
		Aiuti alle pmi per l'accesso e l'utilizzo delle TIC nelle operazioni produttive aziendali
		Supporto alla crescita e sviluppo di PMI specializzate nell'offerta di contenuti e servizi digitali (living labs)
Occupazione	RTI Istituto per la Ricerca Sociale cooperativa (IRS), Dipartimento di Scienze Politiche - Università degli studi di Bari,	Welfare to work
		La dote occupazionale
		Sostegno al lavoro autonomo e all'avvio di imprese



Lotta alla povertà ed inclusione socio lavorativa	Nucleo di valutazione degli investimenti Pubblici (NVVIP)	RED - Reddito di dignità
ASI (Aree di sviluppo Industriale)	RTI Ismeri Europa srl e Cerpem srl - Centro Ricerche per il Mezzogiorno	Iniziative per le infrastrutture di supporto degli insediamenti produttivi.
Alta Formazione	Nucleo di valutazione e Gruppo di Lavoro Esterno	Interventi volti a promuovere l'istruzione universitaria
Rifiuti	Nucleo di Valutazione	Interventi di miglioramento della gestione del ciclo integrato dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinanti
Internazionalizzazione	MET - Monitoraggio Economia e Territorio srl	Interventi di sostegno ai processi di internazionalizzazione dei sistemi produttivi locali
		Interventi di sostegno ai progetti delle PMI pugliesi
Formazione alle imprese	Nucleo di valutazione degli investimenti Pubblici (NVVIP)	Piani formativi aziendali
		Pass imprese
Capacity Buildings	Nucleo di valutazione degli investimenti Pubblici (NVVIP)	Azione 11.5 "migliorare la governance multilivello e le capacità' degli organismi coinvolti nella attuazione e gestione dei programmi operativi"

Fonte: Elaborazione IPRES 2021 su dati Regione Puglia.

Infine, sotto il profilo metodologico, le valutazioni completate prediligono un approccio quali-quantitativo che contempla il ricorso all'utilizzo congiunto e sinergico di dati primari (acquisiti direttamente dal valutatore attraverso la somministrazione di questionari e/o interviste) e secondari.

La metodologia quantitativa più utilizzata nei report è quella della statica comparata che, attraverso la comparazione dei principali indicatori statistici e di performance, valuta lo scarto presente tra la situazione pre-intervento e post-intervento, stimando se quest'ultimo ha prodotto i risultati desiderati, non solo a livello locale ma anche a livello territoriale. In alcuni casi, quando i dati disponibili lo hanno permesso, sono stati utilizzati modelli econometrici per la valutazione d'impatto di tipo controfattuale. In alternativa, si sono invece effettuate analisi d'impatto theory-based.

4. Considerazioni conclusive: il contributo degli interventi valutativi già conclusi alla programmazione del nuovo PO 2021-2027

Come è noto, il processo di definizione dei POR 2021-2027 è stato sin qui condizionato dalla tempistica di approvazione dei sovraordinati documenti di programmazione, che naturalmente rappresentano i riferimenti essenziali per gli adempimenti regionali.

Ci si riferisce, in particolare:

- a) ai Regolamenti dei fondi strutturali (entrati in vigore solo in data 1° luglio 2021);
- b) all'Accordo di partenariato, la cui versione relativa al negoziato informale con la Commissione è stata trasmessa alle Regioni nel corso del mese di Giugno 2021 (unitamente alla richiesta di ripartizione della dotazione finanziaria);
- c) ai primi elementi sui contenuti dei PON, che pure rappresentano indicazioni indispensabili all'avvio della programmazione regionale, insieme anche agli elementi conoscitivi funzionali ad una efficace sistematizzazione dei progetti POR con quelli del PNRR.

Questi avanzamenti hanno sin qui condizionato la tempistica del processo di programmazione della Regione Puglia, avviato il 10 Febbraio 2020 con la Conferenza di presentazione dei contenuti della nuova programmazione alle strutture regionali e strutturato in cinque distinti Tavoli di lavoro, uno per ciascun obiettivo di policy.

I Tavoli sono composti dalle Sezioni regionali competenti per le rispettive materie (che predispongono specifici documenti di accompagnamento al tavolo) e dal Partenariato istituzionale e socio-economico.

Ad oggi, per ognuno dei cinque Tavoli si è tenuto un primo incontro, dedicato alla riflessione sullo stato di avanzamento dell'attuale programmazione, anche alla luce anche degli esiti delle valutazioni finora condotte a valere sul PdV 2014-2020.

In questa fase del processo di programmazione, quindi, particolarmente utile può risultare, anche per rispondere al 'richiamo' operato sul punto dalla Commissione europea, la ricognizione dello stato d'avanzamento del PdV 2014-2020 sin qui presentata.

Infatti, è bene ribadire come, pur non essendo più prevista, dai Regolamenti per la programmazione 2021-2027, l'obbligatorietà di rapporti di valutazione ex-ante (Rapporti VEXA) in accompagnamento alla proposta di programmazione operativa, in numerose sedi di confronto, tra cui quella dell'Evaluation Network, la Commissione ha chiarito che anche per il prossimo periodo rimane comunque indispensabile fondare le scelte di programmazione su analisi, lezioni apprese e evidenze conoscitive derivanti da valutazioni.

In tal senso, la non obbligatorietà dei rapporti VEXA implicherà probabilmente il passaggio ad un regime di maggiore responsabilità delle singole Amministrazioni, che potranno focalizzare le valutazioni sulle proprie esigenze conoscitive, adattando i processi valutativi ai tempi di preparazione e negoziazione delle scelte di programmazione.

La cura delle scelte di programmazione, peraltro, sarà resa, nei prossimi mesi, ancor più necessaria dai significativi mutamenti di scenario conseguenti alla pandemia da COVID 19, nonché dalla correlata disponibilità di ulteriori nuove fonti finanziarie e stru-



menti di intervento, comunitari e nazionali, che in parte si sovrapporranno al ciclo 2021-2027.

Proprio per questi motivi, il SNV ha segnalato come, tra le varie iniziative valutative che le Amministrazioni possono intraprendere in vista dei nuovi programmi 2021-2027, rientrano, tra le altre:

- *la promozione di rassegne (review) e sintesi di valutazioni in itinere ed ex post su argomenti rilevanti per l'impostazione della prossima programmazione;*
- *la valutazione ex post di singoli interventi nei campi di policy più rilevanti, in cui il nesso tra l'obiettivo desiderato e gli strumenti non sia certo oppure siano in discussione modalità attuative diverse;*
- *il coinvolgimento del partenariato rilevante in riflessioni condivise e guidate sulle proposte di Programma o parti di esse;*
- *l'avvio di valutazioni locali, cioè svolte considerando primariamente il punto di vista degli attori del territorio, anche per assumere conoscenza su esperienze, aspettative, timori e disponibilità all'azione futura di tali attori;*
- *gli esercizi di richiesta di feed-back esperti (valutazione ex ante in senso stretto) della proposta di Programma o di sue parti o di specifici interventi significativi (misure o progetti) che si intende mettere in campo;*
- *la realizzazione di letture sistematiche di dati amministrativi (p.es., quelli di monitoraggio) o di dati statistici rilevanti e raccolte di informazioni primarie per meglio comprendere la dimensione e l'articolazione di quanto realizzato o in corso e per approfondire la conoscenza dei contesti;*
- *l'avvio di sperimentazioni di interventi e la relativa valutazione mediante l'approccio di prospective evaluation;*
- *la conduzione di analisi macroeconomiche e di scenario.*

In questo contesto, per fornire, in chiusura di capitolo, una prima rappresentazione di quello che potrà essere il contributo degli interventi valutativi già conclusi alla programmazione del nuovo PO 2021-2027, si riporta, nella tabella seguente, uno schema di raccordo tra le valutazioni dei PdV 2007-2013 e 2014-2020 sin qui completate, e gli obiettivi di policy del prossimo PO.

Tab. 5 – Raccordo tra le valutazioni dei PdV 2007-2013 e 2014-2020 e Obiettivi di Policy del PO 2021-2027.

Obiettivi di policy del PO 2021-2027	Tematismi delle valutazioni del PDV 2007-2013	Tematismi delle valutazioni del PDV 2014-2020
Obiettivo di policy 1 - Un'Europa più intelligente e competitiva – trasformazione industriale intelligente e innovativa.	Valutazione ex-post 2000-2006 in materia di politiche e strumenti per la Ricerca e l'Innovazione; Efficacia economico-sociale dei Contratti di Programma (ex post 2000-2006); Borse di Ricerca (Ritorno al Futuro) Valutazione in itinere 2007 – 2013	Innovazione e ricerca collaborativa Ex post 2007- 2013; Strategia di specializzazione intelligente Smart Puglia In itinere 2014 -2020; Internazionalizzazione ex post 2007-2013; ASI Ex post 2007- 2013
Obiettivo di Policy 2 – Un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio – transizione verso un'energia pulita ed equa, investimenti verdi e blu, economia circolare, adattamento al cambiamento climatico e prevenzione e gestione dei rischi	Valutazione ex-post 2000-2006 Ciclo integrato di rifiuti	Rifiuti Valutazione Ex post 2007- 2013
Obiettivo di policy 3 - Un'Europa più connessa - Mobilità, informazione regionale e connettività delle tecnologie della comunicazione	Studi di Fattibilità delle infrastrutture valutazione Ex-ante 2014- 2020; Valutazione Ex-Post 2000-2006 Trasporti	
Obiettivo 4 – Un'Europa più sociale e inclusiva - Attuazione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali	Valutazione Ex-Post 2000-2006 Formazione professionale della Regione Puglia (Bollenti Spiriti e Ritorno al Futuro)	Occupazione Ex post 2007-2013; Alta Formazione Ex post 2007- 2013; Lotta alla povertà e inclusione socio-lavorativa In itinere 2014 -2020; Politiche giovanili In itinere 2014 -2020; Formazione alle Imprese In itinere 2014 -2020; Capacity Building In itinere 2014 -2020
Obiettivo 5 – Un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali	Valutazione Ex-post 2000-2006 Puglia nei settori dei beni e attività culturali e turismo; Valutazione ex-post 2000-2006 Programmi Integrati territoriali (PIT)	

Fonte: Elaborazione IPRES 2021.



Rispetto ad ognuno dei cinque OP, si sintetizzano qui di seguito le più significative indicazioni di policy tratte dai rispettivi report di valutazione.

Con riferimento agli ambiti tematici riconducibili all'OP1 è possibile trarre, dalle valutazioni già completate, le seguenti 'raccomandazioni' per il settore della **ricerca e dell'innovazione**:

- Rafforzare gli interventi rivolti all'ampliamento dei partenariati e delle reti di cooperazione ed al coinvolgimento delle imprese tradizionalmente meno orientate all'innovazione (valutazione su ricerca e innovazione ex-post 2000-2006 e valutazione su Innovazione e ricerca collaborativa Ex post 2007- 2013);
- creare nuove e più diffuse opportunità di cooperazione tra imprese ed enti di ricerca, con particolare riferimento al sistema di piccola e media imprenditoria maggiormente orientato ai temi dell'innovazione e della ricerca (valutazione su Borse di Ricerca (Ritorno al Futuro) - In itinere 2007 – 2013)
- dare continuità alle misure volte a potenziare le infrastrutture tecnologiche regionali (RETI DI LABORATORIO), anche andando a coprire i diversi ambiti territoriali (valutazione su Innovazione e ricerca collaborativa Ex post 2007- 2013).

Rispetto alla **digitalizzazione** dei servizi (LIVING LABS), la valutazione su Innovazione e ricerca collaborativa Ex post 2007- 2013 suggerisce di:

- prevedere la possibilità di sostenere, anche se ne è il caso con il ricorso a strumenti di ingegneria finanziaria, la fase di sviluppo e accompagnamento dei risultati conseguiti dai progetti living lab per renderli pienamente funzionali alla loro applicazione produttiva;
- assumere, a fronte di eventuali riproposizioni di questa tipologia d'intervento, una specifica attenzione al coinvolgimento di tutti gli attori in tutte le fasi di sviluppo del processo d'innovazione attuato, ricorrendo, se del caso, anche a forme specifiche di incentivazione non esclusivamente finanziarie.

Con riferimento alla digitalizzazione dei processi amministrativi, invece, il report di valutazione in itinere sulla strategia di specializzazione intelligente evidenzia come il processo di trasformazione avviato mostri l'esigenza di una continuità anche nel prossimo ciclo di programmazione 2021-2027, in coerenza con gli orientamenti comunitari che considerano la trasformazione digitale una delle principali leve dell'Unione Europea e criterio trasversale nella valutazione dei piani di investimento per l'utilizzo dei fondi Next Generation EU.

In tema di **specializzazione intelligente**, inoltre, il relativo report di valutazione in itinere 2014-2020 ha evidenziato come le azioni poste in campo a livello regionale in attuazione della S3 abbiano contribuito a strutturare reti fra gli attori coinvolti nei processi di innovazione. Ciò ha anche portato al consolidarsi delle relazioni di network che hanno dimostrato di generare un effettivo vantaggio per le imprese coinvolte.

È stata tuttavia segnalata la necessità di una maggiore integrazione tra il sostegno alla R&S e Innovazione e la formazione.

In relazione al tema della **competitività**, la valutazione ex post 2007-2013 sulle ASI (Aree di sviluppo Industriale) raccomanda, tra l'altro, di:

- ridurre i tempi progettuali attraverso attività di formazione del personale;
- aumentare le capacità progettuali dei beneficiari e coinvolgere maggiormente gli stakeholders;
- perseguire un migliore bilanciamento tra progetti "classici" di infrastrutturazione (per la realizzazione ex novo o al completamento delle opere e degli impianti) e progetti per opere e servizi "non tradizionali" volti a incrementare la competitività territoriale sulla base di soluzioni innovative, servizi di ricerca e sviluppo, incubatori di impresa, servizi comuni a beneficio della collettività.

Passando all'OP2, l'unico ambito tematico interessato da valutazioni sin qui completate è quello relativo ai **rifiuti**, rispetto al quale l'esigenza che emerge è quella di continuare a rafforzare gli interventi per la chiusura del ciclo integrato.

Nello specifico, il report della valutazione ex post 2007-2013 sottolinea come il nuovo modello di raccolta differenziata avviato da qualche anno, abbia reso la regione Puglia molto meno dipendente dalle discariche (circa -20%). Il modello organizzativo gestionale adottato dalla Regione Puglia per la gestione dell'intero ciclo dei rifiuti, che prevede la separazione tra la fase della raccolta e la fase del trattamento e smaltimento, consente di sfruttare meglio le economie di scopo della fase di raccolta e le economie di scala della fase di trattamento.

In questo contesto occorre:

- dare continuità ai nuovi sistemi di gestione di rifiuti, prestando una maggiore attenzione al monitoraggio dei risultati (il passaggio ad un sistema di raccolta puntuale ha portato ad un aumento dei costi);
- effettuare una riflessione su quale possa essere la gestione più efficace ed efficiente della gestione della raccolta differenziata (rendimenti marginali decrescenti);
- aumentare la qualità del rifiuto differenziato non solo il tasso della raccolta differenziata;
- individuare un modello gestionale in grado di sfruttare meglio gli ATO e le economie di scala in ottica di economicità del processo.

Rispetto all'OP3 le uniche indicazioni sono, ad oggi, quelle derivanti dagli Studi di Fattibilità delle infrastrutture (valutazione Ex-ante 2014- 2020); e dalla Valutazione Ex-Post 2000-2006 in tema di **Trasporti**, che raccomandano di:

- promuovere iniziative di informazione e sensibilizzazione volte a rafforzare nei soggetti beneficiari la conoscenza/consapevolezza della funzione e delle specifiche metodiche degli studi di fattibilità;
- promuovere la diffusione di strumenti di Partenariato-Pubblico-Privato (PPP) che possano contribuire alla qualificazione degli interventi infrastrutturali sul territorio regionale;
- proseguire nel processo di qualificazione del sistema della mobilità regionale e locale.



Con riferimento agli ambiti tematici riconducibili all'OP4, il report relativo alla valutazione in itinere 2014-2020 delle **politiche giovanili (PIN)** evidenzia come, rispetto alla definizione del prossimo PO 2021-2027, la situazione di estrema difficoltà, nella quale la recente pandemia ci ha costretti, implicherà probabilmente la necessità di ripensare anche le politiche giovanili con un approccio nuovo. Vi saranno, anche con riferimento ai ragazzi e ai giovani, bisogni da soddisfare nuovi che si uniranno a quelli meno nuovi, e a tali bisogni dovrà rivolgersi il nuovo ciclo di programmazione regionale, nell'ambito delle nuove politiche comunitarie 2021-2027. L'esigenza, in Puglia, di fronteggiare problemi strutturali come la disoccupazione giovanile o l'elevato numero di NEET, rende in questo contesto ancora più importante la necessità di pensare le politiche giovanili nell'ambito di una strategia di medio periodo, nel quale gli interventi di rafforzamento delle competenze connessi alle politiche dell'istruzione siano in qualche maniera interdipendenti a quelli di accompagnamento al lavoro, all'inserimento lavorativo, agli apprendistati, alla creazione di impresa, ai processi di apprendimento e di formazione di competenze di innovazione sociale nelle differenti comunità territoriali, come a tutti gli altri. Per questo motivo, sarà importante progettare, in funzione del nuovo incerto scenario post-pandemia - che potrà anche prevedere per la Puglia, ad esempio, un effetto di riduzione dell'emigrazione giovanile - un completamento della filiera degli incentivi regionali a favore dei giovani, mettendo a disposizione un set completo di strumenti di supporto con caratteristiche diverse a seconda della fascia di età e/o del livello di maturità delle idee da finanziare.

Nel campo dell'**alta Formazione** il report della valutazione ex-post 2007-2013 relativa agli Interventi volti a promuovere l'istruzione universitaria, raccomanda di:

- dare continuità a questa iniziativa che ha prodotto risultati positivi sia dal punto occupazionale sia dal livello di soddisfazione di coloro che hanno aderito;
- incentivare altri sistemi di formazione Post lauream (Master di I e II Livello)
- potenziare le azioni di sostegno agli studenti capaci e meritevoli ma privi di mezzi.

Con riferimento alle **politiche del lavoro**, che certamente risulteranno imprescindibili nello scenario post-pandemia, le principali raccomandazioni che possono trarsi dalle valutazioni già completate sono quelle di:

- favorire una maggiore sinergia con il mondo della formazione;
- dedicare maggiori risorse agli interventi volti a promuovere la partecipazione delle donne e dei giovani al mercato del lavoro.

Rispetto alla **Capacity Building**, la valutazione in itinere 2014-2020 richiama la necessità di:

- introdurre indicatori in grado di monitorare l'evoluzione del processo di cambiamento;
- programmare la attività e le strategie di miglioramento su un arco temporale più lungo;
- implementare processi di formazione continua per dirigenti e funzionari regionali.

Infine, rispetto all'OP5, le uniche indicazioni di policy disponibili sono, ad oggi, quelle derivanti dalle due valutazioni ex-post 2000-2006 relative a **beni, attività culturali e turismo ed ai Programmi Integrati territoriali (PIT)**, che raccomandano di:

- promuovere in maniera ancora più significativa l'integrazione tra attività culturali e turistiche grazie alla promozione dei Sistemi ambientali e culturali (SAC);
- costruire un sistema di raccolta, scambio ed elaborazione della conoscenza riguardo la progettazione integrata territoriale.

Concludendo, si ritiene che la sistematizzazione, sin qui fornita, degli esiti delle prime valutazioni completate nell'ambito del PdV 2014-2020, possa rappresentare un utile supporto per il processo di programmazione del nuovo PO regionale 2021-2027, in questi mesi in corso.

Le attività valutative, infatti, sono fondamentali non solo per rendere conto dei risultati ottenuti ai portatori di interessi e ai cittadini, ma anche e soprattutto per orientare efficacemente i nuovi processi di programmazione dei policy makers.

In questo senso, poter disporre, con riferimento ai cinque obiettivi di policy nei quali il nuovo PO sarà articolato, di proposte ed indicazioni che discendono da accurate attività valutative condotte da esperti e validate dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, rappresenta senz'altro un'importante opportunità per favorire un più consapevole ed efficace processo di programmazione.

Bibliografia e sitografia

Accordo di partenariato 2014-2020.

Agrello P., *La politica di coesione: l'esperienza italiana*, in Rivista italiana di Public Management, Vol. 2, n. 1, Gennaio 2019.

Osservatorio dei processi valutativi - NUVAP

<http://www.pongovernance1420.gov.it/it/scopri-i-database-delle-rilevazioni/>

<https://por.regione.puglia.it/>

