

REGIONE PUGLIA
ASSESSORATO AGRICOLTURA, FORESTE
ALIMENTAZIONE, RIFORMA FONDIARIA, CACCIA,
PESCA E ACQUACOLTURA

PIANO DI SVILUPPO RURALE 2000-2006

ALLEGATO 1

VALUTAZIONE EX ANTE

Indice

1. DESCRIZIONE DELLA SITUAZIONE ATTUALE E DEI PRINCIPALI RISULTATI DEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE PRECEDENTE.....	3
<i>1.1. Principali elementi dell'analisi delle disparità e dei punti di forza e di debolezza.....</i>	<i>3</i>
<i>1.2. Analisi dei mezzi impiegati e dei risultati conseguiti nei precedenti periodi di programmazione..</i>	<i>16</i>
2. INDIVIDUAZIONE DELLA STRATEGIA DI SVILUPPO, DEGLI ASSI PRIORITARI DI INTERVENTO E DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI.....	26
<i>2.1. Verifica delle linee e dei contenuti del programma di riferimento e della sua coerenza in termini di rispondenza alla strategia.....</i>	<i>26</i>
<i>2.2. Analisi dei principali effetti attesi attraverso l'esame e l'eventuale integrazione del sistema di indicatori.....</i>	<i>29</i>
<i>2.3. Analisi di coerenza interna.....</i>	<i>31</i>
<i>2.4. Analisi di coerenza esterna.....</i>	<i>33</i>
<i>2.5. Analisi dell'integrazione del principio di sostenibilità ambientale.....</i>	<i>33</i>
<i>2.6. Analisi dell'integrazione del principio di pari opportunità.....</i>	<i>38</i>
<i>2.7 Quantificazione degli obiettivi specifici.....</i>	<i>39</i>
3. Piano finanziario.....	44
<i>3.1 Analisi di pertinenza e di coerenza del piano finanziario rispetto alla strategia.....</i>	<i>44</i>

1. DESCRIZIONE DELLA SITUAZIONE ATTUALE E DEI PRINCIPALI RISULTATI DEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE PRECEDENTE

1.1. Principali elementi dell'analisi delle disparità e dei punti di forza e di debolezza

1.1.1. Analisi della situazione socioeconomica della Puglia

a) Il bilancio demografico.

Al 31 dicembre 1997, la consistenza demografica della regione (4.090.068 abitanti) esprimeva il 7,1% dell'intera popolazione italiana ed il 19,5% di quella meridionale.

La sua composizione anagrafica, pressoché omogenea a quella del Mezzogiorno, evidenziava la seguente strutturazione per classi d'età:

- popolazione compresa tra 0 e 14 anni = 17,8% (rispetto al 18,2% del Mezzogiorno ed al 14,5% dell'Italia);
- popolazione compresa tra 15 e 64 anni = 68,7% (a fronte del 69,4% del Mezzogiorno ed al 69,6% della media nazionale);
- popolazione di età superiore ai 64 anni = 13,5% (in rapporto al 12,5% delle regioni meridionali ed al 15,8% del dato medio del Paese).

Quanto appena rilevato fa emergere una prima considerazione secondo la quale la popolazione pugliese presenta una collocazione a metà strada tra il maggiore (e marcato) invecchiamento della struttura demografica a livello medio nazionale e quella assai più giovane del Mezzogiorno.

Un secondo elemento di considerazione inquadra il processo di "concentrazione urbana" della popolazione che raggiunge in Puglia i valori più elevati fra le tre ripartizioni territoriali dal momento che nei comuni con una dimensione demografica superiore ai 20.000 abitanti si concentra il 62,7% della popolazione pugliese, a fronte del 55,1% di quella meridionale e del 52,7% dell'analogo quota nazionale.

b) Il mercato del lavoro¹⁾

Al netto della C.I.G., il tasso di disoccupazione (20,9% nel corso del 1998) ha espresso in regione una crescita di 1,7 punti percentuali rispetto al 1997 (+0,6 punti per il Mezzogiorno; -0,1 punti per l'Italia); tale risultato – che evidenzia una crescita annua delle persone in cerca di occupazione pari all'11,6% (rispetto al + 4,2% del Mezzogiorno) – si configura come dato medio dei saggi di crescita delle diverse classificazioni delle forme di inoccupazione (disoccupati in senso stretto, persone in cerca di prima occupazione, altre persone in cerca di lavoro) ed annovera una crescita percentuale del segmento dei giovani e delle donne alla ricerca del primo impiego pari al 12,8% rispetto al 1997 (a fronte del + 4,5%, come dato medio delle regioni meridionali).

(¹⁾ = Salvo diversa indicazione, i valori numerici riportati nel paragrafo richiamano specifiche elaborazioni della SVIMEZ su dati ISTAT ed INPS.

Ciò conferma il sensibile deterioramento della condizione occupazionale del Sistema-Puglia che, a partire dal 1993, ha accusato una lievitazione del tasso di disoccupazione pari a ben 7 punti percentuali (dal 13,9% al 20,9% del 1998) che segna un incremento nettamente superiore al dato medio del Mezzogiorno (+ 5,3 %) e dell'intero Paese (+ 2,1 %).

Tab. 1 – Forze di lavoro occupate nelle ripartizioni territoriali di riferimento **Media 1998 (in migliaia)**

	Agricoltura	Industria in senso stretto	Industria delle costruzioni	Altre attività	Totale	Variazioni rispetto al totale 1997 (%)
PUGLIA	156	198	97	685	1.135	0,7
MEZZOGIORNO	667	773	549	3.696	5.686	0,7
ITALIA	1.139	4.910	1.557	12.391	20.197	0,5

Fonte: ISTAT

La disaggregazione per sesso esprime in Puglia un tasso di disoccupazione maschile pari al 16,4% e femminile al 30%; entrambi i valori risultano inferiori di 1,8 punti percentuali alle rispettive quote percentuali relative al Mezzogiorno, ma significativamente superiori ai valori medi nazionali (disoccupazione pari al 9,5% per i maschi ed al 16,8% per le femmine).

c) Il Conto Economico delle Risorse e degli Impieghi.³⁾

Le stime più recenti indicano per l'economia pugliese un tasso medio annuo di crescita del PIL (Prodotto Interno Lordo) pari all'1,4% nel corso del quinquennio 1994-98, con una discreta accelerazione nel corso del 1998 che ha espresso un saggio di sviluppo dell'1,6%.

La buona dinamica di crescita manifestata, benché abbia condotto il sistema economico regionale ad eguagliare i valori del trend espansivo registrato nello stesso periodo dall'economia nazionale, non è risultata tuttavia sufficiente ad annullare il differenziale rispetto al tasso annuo di variazione del PIL italiano nel periodo 1994-98 (+ 1,7%).

Le previsioni assegnano carattere di stabilità al processo di ripresa dell'economia regionale che dovrebbe esprimere valori medi annui di crescita più significativi, sia nel quadriennio 1999-2002 (+ 2,4%/anno), che soprattutto nel corso della seconda fase del ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali (2003-2006) durante la quale il tasso di crescita medio annuo del PIL pugliese è atteso su valori del 2,7%.⁴⁾

(3) = Salvo diversa indicazione, i dati riportati nel paragrafo fanno riferimento a: Prometeia – Scenari Regionali e Provinciali 1999.

(4) = In entrambi i periodi il saggio di crescita dell'economia pugliese non dovrebbe discostarsi dal dato nazionale. Il dato si riferisce ad una situazione in assenza di interventi strutturali di politica di

Tab. 2 – Andamento del PIL nelle province pugliesi – Tassi % di crescita media annua⁽⁴⁾

	1994-98
FOGGIA	0,8
BARI	1,2
BRINDISI	1,3
LECCE	1,3
TARANTO	1,6
PUGLIA	1,2

Fonte: Prometeia – Scenari Regionali e Provinciali 1999

L'andamento dei principali settori produttivi ha espresso tra il 1994 ed il 1998 i seguenti valori medi annui di crescita del valore aggiunto:

- agricoltura = - 0,4%;
- industria in senso stretto = +3,9%;
- costruzioni = -1,2%;
- servizi destinabili alla vendita = +1,4%;
- servizi non destinabili alla vendita = -0,1%.

Dalle stime formulate risulta possibile definire l'andamento della contribuzione dei principali settori alla formazione del Prodotto Lordo Regionale nel periodo di programmazione dei Fondi Strutturali.

In particolare, il settore agricolo non dovrebbe modificare l'entità del proprio apporto alla formazione del Prodotto Regionale in quanto la sua incidenza è prevista pressoché costante su valori del 7,4%-7,5%.

d) La struttura produttiva ed i sistemi locali di sviluppo.

Al 31 dicembre 1998, le imprese registrate presso i Registri Camerali delle province pugliesi ammontano a 370.452 unità.

Considerando i settori principali, le imprese agricole ammontano a 125.621 (33,9%), quelle manifatturiere a 37.824 unità (10,2%), le imprese del settore delle costruzioni a 33.798 (9,1%), gli esercizi alberghieri e i ristoranti esprimono una consistenza pari a 10.744 imprese (2,9%) mentre gli esercizi commerciali raggiungono una consistenza di 103.097 aziende (27,8%).

Alla stessa data, le imprese extra-agricole ammontano a 244.077 (65,9%); di queste il 15,8% è costituito da imprese industriali, il 13,8% da aziende operanti nel settore delle costruzioni, il 42,2% da attività commerciali ed il 4,4% da alberghi e pubblici esercizi .

Sotto il profilo dimensionale, l'apparato produttivo pugliese presenta la seguente composizione⁵⁾:

- le micro-imprese (1-9 addetti) detengono una quota pari all'87,2%, leggermente inferiore a quella del Mezzogiorno 87,7% ma superiore alla media italiana (84,6%);

sviluppo.

(5) = Cfr. Unioncamere-Ministero del Lavoro: Progetto Excelsior 1998

- le piccole aziende (10-49 dipendenti) ammontano all'11,3% del totale, rispetto al 10,6% del Mezzogiorno ed al 13,2% dell'Italia;
- le medie imprese (50-249 addetti) risultano pari all'1,3% (1,4% per il Mezzogiorno ed 1,9% nella media nazionale);
- le imprese maggiori con più di 250 dipendenti (in numero di 105 a livello regionale) non superano la quota dello 0,2%, leggermente inferiore a quelle del Mezzogiorno e dell'Italia (entrambe allo 0,3%).

e) Livelli di competitività e comportamenti innovativi

Il mantenimento di un elevato livello di competitività del sistema regionale è strettamente legato alla sua capacità di alimentare un costante processo di innovazione dei mercati, dei prodotti, delle organizzazioni e delle tecnologie, della tutela dell'ambiente e dello sviluppo ecocompatibile.

f) La dotazione infrastrutturale.

Per livello di infrastrutturazione del proprio territorio, la Puglia si posiziona al decimo posto nella graduatoria nazionale, con un indice sintetico di dotazione pari a 81,2 (posto pari a 100 il valore medio nazionale).

g) Disagio sociale e livelli di sicurezza

La situazione in relazione a questi due aspetti appare particolarmente critica, nonostante i livelli di spesa in assistenza sociale in favore dei soggetti e delle famiglie più bisognose risultino tra i più elevati del Sud Italia, dopo Sicilia e Campania, attestandosi intorno a circa il 18% del totale meridionale.

Nell'ultimo biennio, in particolare, l'incremento dei tassi di disoccupazione, dovuto soprattutto all'ingresso di numerosi giovani nel mercato del lavoro, ma in second'ordine anche all'elevato numero di lavoratori espulsi dal mondo del lavoro, ha provocato una situazione di tensione crescente, che ha investito in primo luogo le famiglie, chiamate ancora una volta a sostenere direttamente i costi economici e sociali dell'assenza di lavoro.

Se si considera nel contempo che la Puglia presenta un tasso di attività tra i più bassi del Mezzogiorno, si deduce come allo stato attuale tra le fonti principali di disagio a livello sociale vi sia la forte crisi sul fronte occupazionale.

Relativamente ai problemi legati alla sicurezza, gli ultimi anni hanno fatto registrare un ulteriore diffuso peggioramento, così come confermato dalle statistiche disponibili.

Nell'indice sintetico predisposto sui dati Istat riguardante la criminalità e l'ordine pubblico (relativo ai dati del 1997), la Puglia risulta la prima regione a rischio di tutta Italia, seguita da Liguria ed Emilia Romagna.

h) La situazione dell'ambiente

Dal punto di vista ambientale la Puglia presenta da un lato ricche potenzialità legate alle innumerevoli ricchezze paesistico-naturali che potrebbero alimentare significativi flussi turistici, e dall'altro ampie aree di degrado (tra le quali le tre aree a rischio ambientale di interesse nazionale di Taranto, Brindisi e Manfredonia).

A livello regionale si avverte in modo specifico la necessità di agire in misura più decisa ed integrata a tutela delle risorse naturali.

i) Le pari opportunità

Il nodo problematico delle Pari Opportunità uomo-donna nell'accesso all'attività lavorativa assume in Puglia connotazioni e valenze del tutto peculiari, riconducibili:

- alla marcata divaricazione (maschi-femmine) tra i principali indicatori di partecipazione al mercato del lavoro quali: il tasso di attività (maschi = 60,7%; femmine = 27,6%), il tasso di occupazione (maschi = 50,8%; femmine = 19,3%) ed il tasso di disoccupazione (maschi = 16,4%; femmine = 30%);
- ad una situazione che, per quanto attiene al solo aggregato femminile, si presenta addirittura più grave della media del Mezzogiorno: tasso di attività (Puglia = 27,6%; Mezzogiorno = 35,3%), tasso di occupazione (Puglia = 19,3%; Mezzogiorno = 28,7%), tasso di disoccupazione (Puglia = 30%, ma con un tasso di attività di circa 8 punti inferiore alla media meridionale; Mezzogiorno = 31,8%);
- alla presenza di situazioni territoriali, come quelle delle province di Lecce e Taranto, in cui il tasso di disoccupazione femminile sale rispettivamente al 33,9% ed al 37%;
- alla composizione per fasce d'età della disoccupazione femminile che, rispetto ad una media regionale del 30%, evidenzia valori del 63,9% tra le donne in età giovane e adulta (15-29 anni) rispetto al 35,9% dell'omologa ripartizione maschile (media complessiva = 16,4%).

1.1.2. L'analisi dei punti di forza e di debolezza

L'analisi dei punti di forza e di debolezza ha evidenziato gli aspetti salienti che costituiscono allo stato attuale l'insieme dei "nodi" e dei problemi da un lato, e delle risorse e opportunità dall'altro, con le quali il sistema regionale deve fare i conti allo stato attuale per promuovere una significativa inversione di tendenza rispetto al passato anche più recente.

Nel complesso gli aspetti positivi della Puglia appaiono legati soprattutto alle molteplici potenzialità derivanti in primo luogo dalla presenza di qualificate risorse naturali, ambientali, culturali, umane, scientifico-tecnologiche e produttive diffuse sul territorio, alla base di una crescita che in passato si è rivelata sostenuta rispetto a quanto verificatosi in altre aree del Mezzogiorno.

La contrazione del mercato del lavoro regionale, che rappresenta allo stato attuale uno dei problemi di maggiore entità, può pertanto essere considerata una conseguenza diretta delle difficoltà del sistema socio-economico regionale nel suo insieme di collegarsi più efficacemente ai processi di globalizzazione e di crescente apertura internazionale, rideterminando le direttrici dello sviluppo in misura più integrata e sistemica, a partire da un crescente ruolo delle economie legate alla qualità della vita, alla tutela e valorizzazione dell'ambiente e del territorio, della creazione dei servizi connessi alla diffusione delle tecnologie dell'informazione.

Analisi SWOT dei sistemi di sviluppo rurale locale

✓ **Punti di forza**

- Presenza di aree di specializzazione agricola (Tavoliere e larga parte delle province di Bari, Brindisi e Lecce);
- Leadership in alcuni segmenti produttivi;
- Presenza di aree rurali di alto pregio ambientale, con tradizioni radicate e ad elevato contenuto culturale;
- Presenza di centri di ricerca applicata e di diffusione e trasferimento tecnologico;
- Significativa propensione all'utilizzo degli strumenti di partenariato da parte dei soggetti istituzionali, associativi ed imprenditoriali (ad esempio le aree del PIC LEADER II);

✓ **Punti di debolezza**

- Difficoltà di accesso ai mercati di approvvigionamento e di sbocco;
- Scarsa attitudine all'innovazione soprattutto di prodotto/mercato, anche in funzione dell'efficienza ambientale, e limitato ricorso ai programmi di ricerca e di innovazione nazionali e comunitari;
- Inadeguata patrimonializzazione e diffusa presenza di imprese con squilibri finanziari;
- Scarso utilizzo di figure organizzative e manageriali;
- Scarsa integrazione nei sistemi agricoli tra le diverse fasi produttive nonché modesta presenza delle fase extragricole a più elevato valore aggiunto (servizi, export, marketing, ricerca);
- Inadeguati livelli di sviluppo delle economie rurali (area Murgiana e del Sub-appennino dauno);
- Eccessiva polverizzazione delle aziende e scarsa integrazione dell'offerta agricola;
- Frammentazione della struttura commerciale e bassa capacità di risposta alle innovazioni organizzative del settore;
- Elevata specializzazione dei sistemi locali nei comparti a basso valore aggiunto;

✓ **Opportunità**

- Centralità dei sistemi locali nelle politiche di sviluppo nazionali e comunitarie.
- Ampliamento degli spazi per le economie rurali locali all'interno di un processo di allargamento dei mercati nazionali e internazionali.
- Crescente competitività dei sistemi locali nazionali ed europei più dinamici anche in relazione allo sviluppo delle produzioni ecocompatibili.

✓ **Minacce**

- Difficoltà derivanti dalla collocazione geografica di crocevia di flussi migratori clandestini e di attività illecite che possono generare ripercussioni dirette sull'equilibrio socio-economico dei sistemi locali;
- Spopolamento delle aree rurali svantaggiate;
- Aggravamento dell'indice di senilizzazione della popolazione agricola;

- Mancato incremento delle superfici boschive;
- Il territorio regionale nel suo insieme presenta essenzialmente problemi di natura ambientale da un lato, in termini di salvaguardia e tutela nei confronti dei disagi provocati dall'intervento umano e delle stesse forze naturali, e di ampliamento delle forme di sviluppo socio-economico dall'altro, a partire dalla necessità di accrescere la partecipazione di più ampi strati della popolazione al mercato del lavoro regionale.

1.1.3. Analisi della situazione in termini di pari opportunità

Il nodo problematico delle pari opportunità uomo/donna assume in Puglia connotazioni e valenze particolari derivanti anche dal contesto socio-economico e demografico già descritto.

La situazione di forte svantaggio femminile nella regione appare ancora più evidente se si osserva che il tasso di occupazione presenta in Puglia un divario particolarmente accentuato tra maschi (occupati il 50,9% della popolazione maschile) e femmine (19,1%): e la bassa occupazione di queste ultime rimarca ancora di più se confrontata con l'analogo valore per il Mezzogiorno (19,6%) e l'Italia in complesso (29,4%).

Per trarre, qualche conclusione, sembra evidente che la condizione femminile sia in Puglia fortemente penalizzante soprattutto in relazione a:

- la marcata divaricazione (maschi-femmine) tra i principali indicatori di partecipazione al mercato del lavoro quali: il tasso di attività (maschi = 60,7%; femmine = 27,6%), il tasso di occupazione (maschi = 50,8%; femmine = 19,3%) ed il tasso di disoccupazione (maschi = 16,4%; femmine = 30%);
- una situazione che, per quanto attiene al solo aggregato femminile, si presenta addirittura più grave della media del Mezzogiorno: tasso di attività (Puglia = 27,6%; Mezzogiorno = 35,3%), tasso di occupazione (Puglia = 19,3%; Mezzogiorno = 28,7%), tasso di disoccupazione (Puglia = 30%, ma con un tasso di attività di circa 8 punti inferiore alla media meridionale; Mezzogiorno = 31,8%);
- la perdurante emarginazione alla componente femminile sul mercato del lavoro verso l'impiego in qualifiche meno elevate, già in presenza di una più elevata scolarizzazione.

1.1.4. Analisi della situazione ambientale

a) Analisi dei principali problemi ambientali della Regione

La completa caratterizzazione dello stato dell'ambiente e delle risorse naturali di un territorio, con le relative interazioni, positive e negative, tra i contesti ambientali e i principali settori di sviluppo, non può che fare riferimento alla necessaria rilevazione di specifici dati attraverso i quali sviluppare le più opportune analisi delle componenti ambientali: clima, qualità dell'aria, qualità e gestione delle acque, suolo, ambiente urbano, gestione dei rifiuti e aree contaminate, aree protette e biodiversità, forestazione.

Nel caso specifico della Puglia, per alcuni di tali elementi si dispone già delle necessarie conoscenze contenute, in forma più o meno disaggregata anche se

sicuramente in forma frammentata, in singole banche dati attivate nel tempo dall'Ente Regione.

In particolare, i principali strumenti di conoscenza ambientale promossi nel tempo dalla Regione Puglia, alcuni dei quali ancora in fase di realizzazione e completamento, altri che invece esigono già un significativo ammodernamento, risultano i seguenti:

- Rete di rilevamento della qualità dell'aria;
- Banca dati degli impianti produttivi che producono emissioni in atmosfera;
- Rete idrometeorografica della falda sotterranea;
- Rete di monitoraggio della rete idrica;
- Monitoraggio marino costiero;
- Banca dati tossicologica del suolo e prodotti derivati;
- Catasto rifiuti;
- Osservatorio rifiuti;
- Banca dati delle imprese operanti nel settore dello smaltimento e del recupero dei rifiuti;
- Anagrafe dei siti contaminati per l'attuazione degli interventi di bonifica;
- Banca dati biotipi naturali - Rete Natura 2000 - Progetto Bioitaly;
- Catasto delle grotte e delle cavità naturali.

La mancanza di un ulteriore strumento fondamentale per la caratterizzazione e successiva gestione del territorio, il Piano Urbanistico Territoriale Tematico (meglio noto come piano paesistico), già definito tecnicamente nelle sue grandi linee, rappresenta comunque un evidente limite alla completa conoscenza e rappresentazione del territorio pugliese.

Sulla base di quanto riferito, oltre che in funzione della presenza dei numerosi soggetti che operano in Puglia nei diversi settori di interesse ambientale, si ritiene comunque utile sottolineare sinteticamente alcuni degli aspetti più rilevanti che contraddistinguono il territorio regionale, riferiti a:

- Il sistema delle aree protette naturali;
- Il sistema idrico;
- La difesa del suolo.

Sistema delle aree protette

La maggior parte del territorio regionale è tipizzato dalla presenza di ampie aree naturali e marine da valorizzare, non costituite solamente dalle aree dichiarate "protette" ai sensi della normativa nazionale e regionale, nonché da un peculiare paesaggio agrario, con caratteristiche di elevato pregio nella sua varietà territoriale.

Lo specifico sistema di protezione ambientale pugliese è stato ridisegnato con la legge regionale n. 19/97. Così accanto alle aree protette di interesse nazionale (Parco del Gargano, Parco dell'Alta Murgia, Riserve marine di Isole Tremiti e di Torre Guaceto), anche in sovrapposizione ai principali sistemi ambientali regionali (SubAppennino Dauno, zone umide di interesse internazionale, Saline di Margherita di Savoia, Fascia costiera adriatica di Bari e Brindisi, Fascia costiera salentina, Valle d'Itria e comprensorio delle Grotte, Ecosistema delle gravine dell'arco jonico) sono state istituite 33 nuove aree protette regionali:

- Alta Murgia, Barsento, Foce Ofanto, Laghi di Conversano, La Gravina di Gravina in Puglia, Lama S.Giorgio di Triggiano, Fascia costiera di Polignano a Mare in provincia di Bari;
- Gravine dell'arco jonico, Bosco delle Pianelle, Lago Salinella, Palude la Vela, Dune di Campomarino e Torrente Borraco, Foce del Chidro, Salina e Dune di Torre Colimena, Pinete dell'arco jonico, Palude del Conte e duna costiera, Boschi Cuturi e Rosa Marina, Zona collina e boschi di Massafra in provincia di Taranto;
- Paludi e Bosco Rauccio - Sorgenti Idume, Laghi Alimini, Isola di S.Andrea e litorale di Punta Pizzo, Bosco di Tricase, Costa Otranto-S.Maria di Leuca, Palude del Capitano, Palude del Conte e duna costiera in provincia di Lecce;
- Bosco di S.Teresa e dei Lucci, Bosco di Cerano, Salina di Punta Contessa, Dune costiere da Torre Canne a Torre S.Lorenzo in provincia di Brindisi;
- Torre Fantine e Bosco Ramitelli, Boschi del Sub Appennino Dauno settentrionale , Boschi del Sub Appennino Dauno meridionale, Bosco Incoronata in provincia di Foggia.

Sistema idrico

Le principali fonti di approvvigionamento idrico della Puglia sono quelle extraregionali delle Sorgenti di Caposele e Cassano Irpino in Campania (5,0 mc/s), della Diga di monte Cotugno sul Sinni in Basilicata (3,0 mc/s) e della Diga del Pertusillo sul fiume Agri in Basilicata (4,0 mc/s), alle quali si aggiunge quella della Diga di Occhito sul Fortore in Puglia (1,9 mc/s).

Il sistema di approvvigionamento è quindi completato dal sempre maggiore sviluppo dell'utilizzazione di acque sotterranee attraverso circa 90.000 pozzi censiti, soprattutto a servizio delle aree del Salento e della Murgia.

Tale ultimo fenomeno potrebbe in qualche modo essere compresso dalla prossima entrata in esercizio dello schema idrico del Locone in Puglia e dell'acquedotto dell'Ofanto da Conza in Campania, oltre che dallo sviluppo di un generale programma di recupero delle notevoli perdite registrate lungo gli acquedotti principali e lungo le reti di distribuzione.

In riferimento al sistema irriguo pugliese, alimentato in massima parte dalle acque sotterranee con alcune fluenze degli schemi idrici principali, il consumo idrico complessivo è dell'ordine di 300Mmc/anno; le aree irrigabili ammontano a circa 215.000 Ha, delle quali solo il 43 %, 91.000 Ha, risultano effettivamente irrigate, con un notevolissimo incremento, di oltre il 100%, negli ultimi dieci anni.

Il sistema di depurazione delle acque in Puglia, ad oggi costituito da 170 impianti in esercizio, è fortemente condizionato dalla particolare conformazione del territorio regionale e dalla natura carsica del suo sottosuolo, fattori che esercitano una decisa influenza sullo smaltimento dei reflui e dei fanghi, determinando spesso situazioni di particolare complessità ed onerosa soluzione, specialmente per gli abitati della fascia costiera. Inoltre, la caratteristica del sistema orografico superficiale pugliese, di incisioni più o meno profonde interessate da rari fiumi, prossimi al regime torrentizio, fa sì che i reflui provenienti dagli impianti di depurazione che interessano detto sistema ne costituiscono quasi sempre l'unica portata fluente.

Conseguenze sono la diffusione di numerosi casi di smaltimento nel sottosuolo attraverso vie naturali (grave e simili) e artificiali (pozzi di scarico) e sul suolo (campi di spandimento).

In tale situazione opera la maggior parte dei comuni della regione Puglia, ad eccezione di quelli costieri che scaricano a mare.

L'attuazione della direttiva comunitaria 91/271, recepita con il recente decreto legislativo n. 152/99, pone l'esigenza della revisione e dell'adeguamento dell'intero sistema di depurazione pugliese.

Difesa del suolo

Le principali problematiche relative alla difesa del suolo in Puglia, riferite ad alcune specifiche aree (Gargano, Subappennino Dauno, Litorale Adriatico, Salento, e Arco jonico), riguardano situazioni di rischio e di degrado imputabili a disordine idrogeologico:

- aree soggette a dissesto per frana ed erosione del suolo (SubAppenninno Dauno, ove tale fenomeno si presenta con intensità allarmante);
- aree soggette a dissesto per arretramento di coste alte ed erosione di litorali sabbiosi (almeno 100 km. di costa risultano complessivamente in equilibrio instabile);
- aree interne soggette a dissesto per subsidenza (ad es. Lucera, zona dell'Incoronata);
- aree soggette a dissesto per sprofondamento legato sia a fattori naturali (zone intensamente carsificate, come quelle dell'area di Castellana Grotte) che a fattori antropici (ad es. Canosa di Puglia costruita su un dedalo di gallerie e cave sotterranee);
- aree soggette a dissesto per allagamento ed esondazione , concentrate soprattutto nella penisola Salentina e nell'arco jonico;
- aree a rischio sismico (aree del Gargano e del Tavoliere e anche altre vaste aree ,pur con tempi di ritorno elevati).

Complessivamente in Puglia il Ministero dell'Ambiente - Segreteria tecnica Difesa del Suolo - ha classificato 38 comuni a rischio idrogeologico "molto elevato" e 26 comuni a rischio "elevato", ripartiti per provincia, come indicato nella Tabella 3.

Tab. 3 Comuni a rischio idrogeologico

	Popolazione interessata	Comuni a rischio idrogeologico		Sup. territoriale. Interessata (000Ha)
		Molto elevato	Elevato	
Provincia di Foggia	375.861	23	15	44
Provincia di Lecce	113.452	3	6	39
Provincia di Brindisi	160.556	5	1	63
Provincia di Taranto	297.337	5	1	85
Provincia di Bari	504.886	2	3	98
Totale	1.452.092	38	26	732

Sempre nell'ambito del degrado del suolo, è da ricomprendere la questione relativa ai siti inquinati da bonificare.

Attraverso un censimento compiuto nel corso del 1993, sono state individuati oltre 300 siti potenzialmente inquinati, sull'intero territorio regionale. Si tratta nella maggior parte dei casi di discariche incontrollate utilizzate fino ad alcuni anni fa dai comuni per lo smaltimento dei propri rifiuti urbani; altri siti riguardano invece l'abbandono di rifiuti, di provenienza sconosciuta, spesso anche pericolosi; altri ancora interessano anche insediamenti industriali abbandonati.

b) Analisi degli interventi in campo ambientale attivati con la programmazione precedente

In riferimento ai risultati "ambientali" derivanti dall'attuazione della precedente programmazione per l'utilizzazione dei fondi comunitari, si riportano in estrema sintesi i dati relativi alle più significative realizzazioni già intervenute sul territorio regionale in attuazione del QCS - POP Puglia 1994-99:

-strade provinciali e grande viabilità di interesse europeo	37 Km. di nuove strade
-ferrovie locali metropolitane leggere	275 km di adeguamenti e completamenti 10 km di nuove linee 146 km di adeguamenti e completamenti
-interventi su beni artistico culturali e ambientali	n. 16
-edifici ristrutturati	n. 8 sup. mq 2.693
-aree recuperate	n. 8 sup. mq 400.403
-impianti sportivi/ricreativi	n. 1
-recupero e fruizione beni culturali (restauro e conservazione)	n. 331
-porti e approdi turistici (attrezzamento porti esistenti) banchine ml. 757	n. 1
-Acqua	
-riuso acque reflue ai fini irrigui per ricarica artificiale della falda	
-Impianto trattamento terziario	Mmc./anno 163
-Reflui destinati all'irrigazione	Mmc./anno 25
-Reflui destinati alla ricarica	Mmc./anno 921
-Risanamento reti distribuzione idrica	Km 72
-Potenziamento strutture acquedottistiche	Km 26 nuove strutture Km 316 adeguamenti e completamenti

-Impianti di stoccaggio	mc. 3.300
-Risanamento e ammodernamento rete irrigazione pubblica	Rete km 107
-Impianti di stoccaggio	mc. 10.160
-Impianti di depurazione a servizio dei centri urbani	Portata mc/g 181.000 Popolazione servita ab. 925.000 BOD/5 rimosso kg./g. 28.912
-Rete fognatura nera a servizio centri abitati	Km 245
-Impianti sollevamento	l/s. 43,44
<i>-Energia</i>	
-Studio elaborazione piano energetico AT/Consulenza n. 1300 giorni risparmio energetico (potenza recuperata)	MW 0.005
-Produzione di energia da fonte rinnovabile (pot. ISTALLATA)	MW 81,45
<i>-Rifiuti e bonifiche</i>	
-Banca dati tossicologica e prodotti derivati	Banche dati n. 2 Carte tematiche n. 12 Area bersaglio ha 2.000.000 Area approf. Ha 6.847
-Attuazione programma di emergenza rifiuti urbani	
-Stazione di trasferimento rifiuti	n. 2
-Centri per la raccolta differenziata	n. 13
-Linee di compostaggio (adeguamento)	n. 1
-Bonifica siti inquinati	n. 16 sup. mq 77.603
-Qualità dell'area	
-Piano di qualità dell'area	Banche dati n. 2 Carte tematiche n. 35
-Disinquinamento acustico ed atmosferico grandi città	Aree riqualificate mq 330.000 banche dati/carte tematiche n. 2 Cartine di rilevam. n. 8
<i>-Aree Protette</i>	
-tutela e conservazione (superficie)	Ha 95.048
-centri di informazione	n. 11
-valorizzazione e fruizione (superficie)	Ha 3.940
-aree attrezzate	Mq 122.165
-Processi di innovazione nel sistema PMI	AT/Consul. giorni 3750

c) Stato di applicazione delle principali direttive in materia ambientale

Direttiva 85/337/CEE - Valutazione di impatto ambientale

A seguito dell'emanazione del DPR 12 aprile 1996, di completo recepimento della direttiva comunitaria, anche per gli interventi di cui all'allegato II della stessa direttiva, la Regione ha definito una propria normativa, oggi ancora all'esame del Consiglio regionale, per disciplinare compiutamente le procedure di compatibilità ambientale regionale per tutti gli interventi di cui agli allegati A e B del Decreto. In relazione alla specifica realizzazione degli interventi in attuazione del QCS - POP Puglia 1994-99, la Regione si è comunque dotata di uno strumento legislativo, l.r. n. 3/98, per garantire l'applicazione della direttiva 85/337.

Nelle more dell'adozione della specifica normativa regionale e in considerazione dei sufficienti primi elementi di dettaglio già contenuti dal DPR 12.4.96, la Regione

assicura lo svolgimento delle procedure VIA regionale, o della verifica della assoggettabilità alle procedure, secondo quanto indicato dal citato DPR.

Direttive 91/156/CEE, 91/689/CEE - Rifiuti e Rifiuti pericolosi

A seguito dell'emanazione del decreto legislativo n.22/97 e successive integrazioni, di recepimento delle direttive comunitarie, la Regione ha attivato attraverso il proprio Comitato tecnico scientifico sui rifiuti (istituito con l.r. n. 17/93) la definizione dell'aggiornamento del proprio piano regionale per lo smaltimento dei rifiuti urbani del 1993, per adeguare lo stesso alle disposizioni del decreto legislativo. Tale adeguamento, in avanzata fase di definizione tecnica, potrà essere sottoposto alle attività di consultazione e approvazione entro il corrente anno.

Nel frattempo, come indicato precedentemente, l'attuazione delle direttive comunitarie, almeno per quanto attiene i rifiuti urbani, è affidata in Puglia al Commissario delegato per l'emergenza socio-economico-ambientale riferita alla gestione dei rifiuti urbani.

Direttiva 91/271/CEE - Acque reflue urbane

Il recepimento recente della direttiva, intervenuto con il decreto legislativo n. 152/99, non ha finora consentito l'adozione di alcun provvedimento utile ad assicurare l'immediata attuazione dell'intervento stesso. Il presente programma, di fatto, costituisce la prima occasione per attivare iniziative utili all'attuazione della direttiva comunitaria sulle acque reflue urbane.

Come già indicato precedentemente, risulta oggi impegnato per lo stesso obiettivo il Commissario delegato per l'emergenza socio-economico-ambientale riferita alla gestione delle acque in Puglia.

Direttive 79/409/CEE e 92/43/CEE - Uccelli selvatici e Habitat e specie

La mancanza di specifiche iniziative nazionali, ad esclusione del progetto Natura 2000 in attuazione della direttiva "Habitat" al quale ha partecipato la Regione Puglia, per il completo e puntuale recepimento delle due direttive comunitarie, ha finora impedito alle Regioni iniziative altrettanto puntuali e concrete per assicurare l'attenta attuazione delle direttive stesse.

Lo sviluppo della sensibilità intorno ai temi della natura, dimostrato in Puglia dalla presenza di numerose aree protette sia di carattere nazionale che di carattere regionale, consente oggi di attivare anche con il presente programma una serie di iniziative utili alla prima attuazione delle direttive di che trattasi, fermo restando l'esigenza di definizione di disposizioni quadro nazionali che agevolino l'azione anche amministrativa delle Regioni a difesa della biodiversità.

1.2. Analisi dei mezzi impiegati e dei risultati conseguiti nei precedenti periodi di programmazione

1.2.1. Descrizione della struttura e dei mezzi dei principali programmi del periodo di programmazione 1994-1999

La Regione Puglia ha impostato, in sede programmatica (POP 1994-1999), un piano tendente a perseguire tre obiettivi strategici:

- Riduzione delle diseconomie che incidono sul rendimento del sistema Puglia;
- Ampliamento della base produttiva ed occupazionale;
- Contenimento degli squilibri territoriali.

Il primo obiettivo strategico prevedeva azioni che migliorassero l'efficienza della Pubblica Amministrazione (regionale e di altri enti locali), promuovessero il partenariato tra pubblico e privato nella realizzazione di opere infrastrutturali, portassero a compimento opere pubbliche avviate e non completate, oltre a realizzare nuovi progetti finalizzati, tra l'altro, a migliorare la situazione occupazionale del territorio regionale.

Sono state, così, interessate le seguenti aree di intervento: acqua, ambiente, energia, trasporti e comunicazioni.

Per l'ampliamento della base produttiva ed occupazionale, la regione Puglia ha promosso azioni finalizzate all'aumento della produttività, alla diffusione dell'innovazione nei processi produttivi, commerciali ed organizzativi sia di aziende preesistenti che di nuove iniziative imprenditoriali.

Le azioni legate al secondo obiettivo strategico hanno così coinvolto le filiere agro-alimentari e agro-industriali, le piccole e medie imprese, il turismo ed i servizi pubblici di mercato.

Il terzo ed ultimo obiettivo strategico puntava alla riduzione degli squilibri territoriali, perseguito cercando di realizzare sull'intero territorio regionale standard minimi nell'offerta di servizi pubblici, incrementando gli investimenti nelle aree depresse con priorità alla valorizzazione delle risorse ambientali.

Le iniziative che puntavano alla riduzione degli squilibri territoriali avrebbero comunque avuto ricadute positive sui risultati delle azioni perseguite per i primi due obiettivi.

La Regione Puglia ha infine definito come ulteriore obiettivo strategico il rilancio delle relazioni interregionali a livello nazionale e nell'ambito della Unione Europea.

Risulta interessante analizzare come gli obiettivi strategici alla base del POP Puglia, sopra enunciati, siano stati poi tradotti finanziariamente in una ripartizione di risorse fra i diversi comparti economici classificati negli otto Assi di intervento. Ed allo stesso tempo come le scelte programmatiche della regione Puglia si siano differenziate rispetto alla media, rappresentabile sia attraverso il QCS Italia che attraverso i POP Italia.

Tab. 4 - Confronto per assi prioritari QCS – Totale POP ob.1 – Pop Puglia 1994-1999

Assi	QCS	%	Totale POP ob.1	%	Pop Puglia	%
1 Comunicazioni	11.084.607	18,4	3.588.079	12,4	404.804	8,3
2 Industria, artigianato e servizi	16.577.942	27,6	4.621.418	16,0	843.809	17,4
3 Turismo	4.226.423	7,0	3.706.523	12,9	618.004	12,7
4 Sviluppo rurale	8.744.496	14,5	8.046.766	27,9	1.474.006	30,4
5 Pesca	972.180	1,6	45.326	0,2	6.700	0,1
6 Infrastrutture di supporto attività economiche	12.198.999	20,3	5.487.065	19,0	948.058	19,6
7 Valorizzazione risorse umane	6.057.069	10,1	3.252.139	11,3	547.508	11,3
8 Ass. tecnica, pubbl. monitor.	262.873	0,4	85.865	0,3	6.402	0,1
Totale	60.124.590	100	28.833.180	100	4.849.292	100

Fonte: elaborazione Ecosfera su dati SIRGS al 31/12/1998 (milioni di lire)

Per quello che riguarda l'Asse 4 Sviluppo rurale, lo scarto presente tra i valori riferiti al QCS e al POP è da attribuire alla presenza in ambito QCS di ulteriori risorse (POM, Sovvenzioni Globali) che sommandosi alle risorse FEOGA determinano un valore superiore rispetto a quello del POP.

Per completare il quadro informativo va inoltre detto che sull'Asse 4 insistono altre risorse (FESR) oltre a quelle FEOGA.

Operando ora un confronto tra la struttura finanziaria del POP Puglia, intesa nel senso del differente peso assunto dalle risorse assegnate ai diversi assi sul costo totale degli investimenti previsti, il totale POP ob. 1 e quella evidenziata dal QCS Italia., si riscontra una notevole disomogeneità.

Tab. 5 - Confronto Totale POP ob.1 – Pop Puglia 1994-1999

Assi	Totale POP ob.1	Pop Puglia	%
1 Comunicazioni	3.588.079	404.804	11,3
2 Industria, artigianato e servizi	4.621.418	843.809	18,3
3 Turismo	3.706.523	618.004	16,3
4 Sviluppo rurale	8.046.766	1.474.006	18,4
5 Pesca	45.326	6.700	14,8
6 Infrastr. supporto attività econ.	5.487.065	948.058	17,3
7 Valorizzazione risorse umane	3.252.139	547.508	16,8
8 Ass. tecnica, pubbl. monitor.	85.865	6.402	7,6
Totale	28.833.180	4.849.292	16,8%

Fonte: elaborazione Ecosfera su dati SIRGS al 31/12/1998 (milioni di lire)

La tabella mostra come, confrontando il POP Puglia ed il totale POP ob.1, il peso assunto dagli investimenti relativamente al Programma nella regione rispetto allo stesso dato al livello dell'area obiettivo 1 - Italia, non sia poi il medesimo a livello di asse prioritario.

Assistiamo difatti ad uno sbilanciamento a favore dell'asse 2 (Industria, artigianato e servizi), dell'asse 4 (Sviluppo rurale) e dell'asse 6 (Infrastrutture di supporto) a fronte di un peso inferiore attribuito all'Asse 1 (Comunicazioni), all'asse 3 (Turismo), all'asse 5 (Pesca) ed all'asse 8 (Assistenza tecnica).

La descrizione della struttura e dei mezzi dei principali programmi del periodo di programmazione 1994-1999 degli altri strumenti di pianificazione agroforestale comunitaria (misure di accompagnamento della riforma della PAC) è inserita nel Programma di Sviluppo Rurale 2000-2006 della Regione Puglia.

1.2.2. Analisi della pertinenza di obiettivi e priorità di intervento

Analizzando la coerenza fra gli enunciati di programma e l'oggettività delle cifre, la Regione Puglia ha assegnato oltre il 30% delle risorse finanziarie al settore agricolo, seguito in ordine di importanza dalle Infrastrutture di supporto (19,6%) e dall'Industria, artigianato e servizi (17,4%). Notevoli risorse sono state riservate anche al Turismo (12,7%) ed alla Valorizzazione delle risorse umane (11,3%).

Le scelte di programmazione hanno quindi puntato ad assecondare le vocazioni del territorio oltre a premiare i settori che necessitavano in maniera più pressante di interventi di sostegno allo sviluppo anche ispirati a favorire la crescita dell'occupazione.

Come è noto, la Regione Puglia, se confrontata con le altre regioni meridionali e con l'intero territorio nazionale, evidenzia una spiccata vocazione del proprio territorio verso attività di tipo agricolo.

I dati riferiti all'anno 1996 mostrano infatti come il valore aggiunto dell'Agricoltura assuma per la regione Puglia un peso percentuale (8,3%) che è significativamente superiore a quello evidenziato dalla media nazionale (3,8%) ed a quello relativo alle regioni del Mezzogiorno (6,2%).

Tale vocazione appare inoltre in notevole crescita se si analizza la tendenza del periodo 1990-96.

Il confronto temporale evidenzia infatti come il valore aggiunto del settore agricolo in Puglia assuma un peso crescente (1990: 6,4%; 1996: 8,3%). Occorre rilevare che tale dinamica ha caratterizzato - anche se in maniera molto meno accentuata - sia la media delle regioni meridionali (1990: 5,6%; 1996: 6,2%) che l'intero territorio nazionale (1990: 3,7%; 1996: 3,8%).

La vocazione agricola del territorio pugliese rappresenta certamente una peculiarità ma da sola non fotografa in modo esauriente la struttura e le tendenze della realtà socio-economica della regione. Le scelte strategiche del POP 1994-1999 hanno certamente dato sostegno al settore agricolo (quasi 1.500 miliardi di investimenti per l'asse 4) ma allo stesso tempo non sono state trascurate le esigenze di altri settori essenziali per la crescita quantitativa dell'occupazione (asse 6 = 948 mld ; asse 2 = 844 mld), crescita da

assecondare programmando investimenti di tipo infrastrutturale e connessi allo sviluppo di aziende esistenti e alla creazione di nuova imprenditorialità.

Le scelte di pianificazione e le riprogrammazioni avvenute hanno poi portato ad una significativa presenza del capitale privato sul totale delle risorse per gli investimenti previsti nel POP.

L'analisi della tabella che segue, relativa alla ripartizione per la regione Puglia fra risorse comunitarie e nazionali (pubbliche e private), rappresentata per assi e per totale e confrontata per totali con POP Italia e QCS Italia, mostra come l'intervento privato abbia assunto nella regione un peso superiore (POP Puglia 20,3%) rispetto a quanto verificatosi per le medie nazionali (POP Italia 17,6%; QCS Italia 17,6%).

Tale disomogeneità è stata determinata dal prevalere di settori in cui risulta essenziale il partenariato e/o l'autonoma iniziativa di privati/aziende (assi 1, 2, 3, 4). Infatti nelle risorse destinate all'Industria, artigianato e servizi (asse 2), l'intervento privato pesa per il 32,7% sugli investimenti totali contro il 27,3% del totale peso privato dell'asse nel sottoquadro regionale.

Analogo comportamento si evidenzia per l'asse 4 Sviluppo rurale (26,2% per la Puglia contro il 21,6% del dato medio del sottoquadro regionale).

Tab. 6 - Ripartizione fra risorse comunitarie e risorse nazionali - pubbliche e private

Costo totale	Spesa pubblica				Settore privato		Totale complessivo	%
	Totale UE	%	Totale nazionale	%	Totale	%		
Asse 1	176.534	43,6	176.534	43,6	51.736	12,8	404.804	100
Asse 2	381.965	39,5	269.111	27,8	316.709	32,7	967.785	100
Asse 3	213.745	37,7	188.805	33,3	165.011	29,1	567.561	100
Asse 4	664.275	46,1	399.392	27,7	378.279	26,2	1.441.946	100
Asse 5	5.025	75,0	743	11,1	931	13,9	6.699	100
Asse 6	508.610	47,4	476.185	44,4	87.632	8,2	1.072.426	100
Asse 7	417.420	73,9	126.731	22,4	20.816	3,7	564.967	100
Asse 8	5.820	70,0	2.495	30,0	0	0,0	8.315	100
POP Puglia	2.373.394	47,1	1.639.995	32,6	1.021.113	20,3	5.034.502	100
Totale POP	14.249.785	49,2	9.627.832	33,2	5.096.438	17,6	28.974.075	100
Totale QCS	29.558.189	48,9	20.254.201	33,5	10.614.361	17,6	60.426.751	100

Fonte: elaborazione Ecosfera su dati SIRGS al 30/09/1998 (milioni di lire)

L'analisi della pertinenza di obiettivi e priorità di intervento degli altri strumenti di pianificazione agroforestale comunitaria (misure di accompagnamento della riforma della PAC) è inserita nel Programma di Sviluppo Rurale 2000-2006 della Regione Puglia.

1.2.3. Efficacia della strategia adottata e delle linee programmatiche realizzate

a) Adattamento del Programma in corso di esecuzione.

Durante l'attuazione del Programma si sono rese necessarie riprogrammazioni e rimodulazioni all'interno del POP, favorendo iniziative per le quali l'attuabilità finanziaria si prefigurava più rapida e certa e/o con maggiore impatto potenziale sull'economia del territorio; il tutto senza trascurare gli incrementi occupazionali potenziali oltre a garantire la salvaguardia dell'ambiente.

b) Avanzamento finanziario

Una ulteriore verifica dell'efficacia della strategia adottata (oltre alla sua modifica nel corso del periodo di attuazione del P.O.P.) è il controllo sull'avanzamento finanziario del Programma, che fornisce in concreto un'utile indicazione sulla capacità di attuazione del Programma stesso.

Qui di seguito tale verifica è condotta sui dati fino al 31/12/98, data che in termini di durata temporale (almeno sotto il profilo degli impegni di spesa da assumere) rappresenta oltre l'80% del periodo di programmazione che si avvia alla sua conclusione.

Tab. 7 - Avanzamento finanziario al 31/12/98

	QCS		Totale POP		POP Puglia <u>senza overbooking</u>		POP Puglia <u>con overbooking</u>	
	imp. %	pag. %	imp. %	pag. %	imp. %	pag. %	imp. %	pag. %
Asse 1 Comunicazioni	109	57	120	58	70	40	98	45
Asse 2 Industria, artigianato e servizi	85	71	84	53	71	70	101	77
Asse 3 Turismo	93	41	95	45	79	41	91	43
Asse 4 Sviluppo rurale	80	43	81	44	57	30	59	30
Asse 5 Pesca	65	31	67	33	38	19	38	19
supporto att. econ. e prod.	95	42	87	47	84	40	108	45
Asse 7 Valorizzazione risorse umane	89	51	82	59	85	51	86	51
Asse 8 Ass tecn, pubbl, monit	49	12	49	14	24	9	24	9
Totale	91	53	89	49	72	43	86	46

Se si confronta la velocità attuativa finanziaria evidenziata dalla Puglia con le performances riferite al QCS Italia ed al totale POP Italia in ordine agli impegni, la Puglia risulta distanziata soprattutto nell'ultimo semestre '98, non essendo stato inserito (nei dati comunicati al S.I.R.G.S.) il ricorso al meccanismo dell'over-booking, in sede di chiusura dell'esercizio finanziario. Qualora si considerino invece anche i progetti aggiuntivi inseriti nel P.O.P. quali iniziative complementari, da fare rientrare nelle rendicontazioni se vi saranno problemi di attuazione dei progetti entro la data termine

del programma, il quadro dell'attuazione finanziaria al 31/12/98 risulta quello illustrato nelle ultime due colonne della tabella.

Il confronto che riguarda la velocità attuativa va di conseguenza operato utilizzando i dati comprensivi dell'overbooking.

E nello specifico per il Pop Puglia al dicembre 1998, la percentuale di impegni è pari all'86% delle risorse disponibili vs. l'89% del totale POP e vs. il 91% del QCS. Analogamente i pagamenti raggiungono il 46% dell'assegnato vs. il 49% del totale POP e vs. 53% del QCS.

Maggiore criticità presentano invece gli assi "Sviluppo rurale", "Pesca" e "Assistenza Tecnica". I finanziamenti afferenti al FEOGA sono stati, infatti, oggetto di decurtazione nel Comitato di Sorveglianza Nazionale del marzo 1999. Tali inefficienze vanno attribuite prevalentemente a difficoltà procedurali nonché allo scarso coordinamento esistente tra la struttura regionale e gli enti periferici del settore. Analoghe considerazioni possono essere svolte per l'asse "Pesca", mentre le misure relative all'asse 8 si trovano nella fase iniziale di realizzazione.

Portando l'arco temporale di riferimento fino al 31/5/99, il livello dei pagamenti si colloca mediamente al 54,12%.

c) Lezioni positive dell'esperienza precedente

Gli elementi positivi derivanti dall'esperienza possono essere così riassunti.

- *Introduzione di bandi pubblici per la selezione degli interventi da ammettere a finanziamento.* Fra le positività è emerso, infatti, quale tema trasversale, l'indubbio salto culturale compiuto dalla classe burocratica nel gestire i programmi comunitari, che grazie al meccanismo dei bandi, all'imposizione della valutazione, alla fissazione di tempi limite per le procedure (pena la revoca dei finanziamenti) ha introdotto indubbi elementi di trasparenza all'azione amministrativa ed ha portato alla considerazione del tempo quale risorsa economica.
- *Accelerazione delle procedure in materia di contabilità regionale:* è oggi possibile adeguare le poste finanziarie del bilancio a seguito di modifiche apportate dal Programma con semplici atti amministrativi.
- *Delega ai comuni di importanti funzioni in materia di urbanistica,* anticipando per molti versi le disposizioni delle leggi Bassanini.
- *Definizione di forme di partenariato strutturate,* anche in seno al Comitato di Sorveglianza.
- *Attivazione di un sistema di gestione finanziaria e di monitoraggio articolato in maniera interna all'amministrazione;* ciò ha consentito di introdurre nuove modalità di gestione degli investimenti pubblici. Va segnalato anche che oltre il 90% degli enti beneficiari di contributi comunitari trasmettono con regolarità, a cadenza trimestrale, i dati di monitoraggio finanziari e di realizzazione a firma del responsabile del procedimento.
- Per quanto concerne i *contenuti settoriali* è emersa, per gli incentivi alle imprese, la necessità del superamento dei contributi a fondo perduto nella direzione di una maggiore diffusione di agevolazioni creditizie, ritenendo centrale non l'introduzione di sovvenzioni quanto l'accesso al credito; si ribadisce, quindi,

l'intenzione di confermare una misura come la 3.1 (poi abolita) che pure prevedeva forme innovative di finanziamento quali la partecipazione al capitale di rischio. Inoltre appare quanto mai chiara l'esigenza di diffondere sempre più azioni di sistema, ovvero interventi miranti alla diffusione dei distretti e che siano dirette, quindi, più che a singole aziende, a consorzi o altri momenti associativi che vanno incentivati.

- Un ulteriore impulso va dato al *turismo rurale (misura 6.5)* per il quale il bando ha fatto riscontrare un numero di domande pari a 5-6 volte la dotazione finanziaria.
- Infine, a livello di *organizzazione dell'Ente*, emerge l'opportunità di affidare la responsabilità dei sottoprogrammi a funzionari/dirigenti designati ad hoc e non ai Coordinatori di settore, così da elevare la specializzazione e la celerità nella gestione dei fondi strutturali.

d) Aspetti negativi dell'esperienza precedente

Gli elementi negativi possono invece individuati in quanto segue.

- Inadeguatezza delle strutture tecnico-amministrative regionali, sia per organici (non tanto nel senso della numerosità complessiva, quanto in riferimento alla distribuzione fra i vari uffici che si occupano del Programma) sia per competenza professionali preposte alla gestione ed al monitoraggio. Carenze evidenziate sin dall'avvio dell'operatività del programma e mai colmate. La proposta di costituire moduli organizzativi dedicati non ha mai trovato accoglimento.
- La mancata acquisizione da parte di larghe fasce dell'amministrazione della cultura della gestione di un programma di investimenti che superi quella del singolo capitolo di spesa o del singolo progetto.
- Lunghezza dei tempi in cui si concretizzano e si formalizzano le decisioni a cui si aggiunge, da parte degli scontenti, la consuetudine di ricercare ogni possibile azione che possa rimettere in discussione quanto già deciso (ricorsi al TAR, o ad altri organi dello Stato, ai servizi della Commissione Europea, al Comitato di Sorveglianza, esercizio di poteri di veto nelle successive fasi attuative, ...).
- Debolezza dell'intero sistema regionale, e non solo dell'istituzione Regione. Si pensi che a fronte di impegni contabili assunti sul bilancio regionale, ovvero della individuazione degli interventi da ammettere a finanziamento e della piena disponibilità delle risorse, che al 31/12/96 raggiungevano il 60% ed al 31/12/97 superavano l'80% del costo complessivo, il livello di spesa del beneficiario finale a quest'ultima data non raggiungeva il 30%.
- Insistendo tali azioni su di un sistema imprenditoriale relativamente maturo (soprattutto rispetto alla situazione del mezzogiorno) quale risulta quello pugliese, risulta interessante comprendere i motivi di questa apparente incapacità del P.O.P. di impattare sul sistema di aggiornamento continuo delle competenze degli occupati e degli imprenditori che appare essere di assoluto rilievo.

Ritardi nell'attuazione dei programmi FEOGA Al fine di rendere appetibile il ricorso ai finanziamenti comunitari da parte delle imprese è necessario che le procedure burocratiche siano snelle e rapide. Ciò a maggior ragione quando sono previsti dei

contributi da parte dei privati richiedenti per i quali le inefficienze amministrative, quali ritardi nei pagamenti, si traducono in costi spesso assai elevati per le somme ottenute attraverso il ricorso al credito. Quando l'Ente gestore non riesce a selezionare in tempi rapidi le numerose domande di accesso agli aiuti, le imprese non sono in grado di cogliere le effettive opportunità connesse all'ottenimento degli incentivi. Ciò è accaduto in Puglia per l'attuazione dell'intero programma FEOGA. La regione, infatti presenta un'agricoltura fiorente ma complessivamente ancora bisognosa di innovazione e introduzione di tecniche di gestione imprenditoriali. La complessità della struttura amministrativa e la sua carente capacità di coordinamento (soprattutto fra strutture centrali e periferiche) hanno portato alla insufficiente attuazione delle misure afferenti al suddetto settore.

1.2.4. Analisi degli aspetti attuativi e procedurali

La Regione Puglia ha inteso regolamentare l'attuazione coordinata dei programmi d'intervento con apposite leggi.

La Legge Regionale del 20 febbraio 1995, n. 3 (Procedure per l'attuazione del Programma Operativo 1994-1999) che disciplina il funzionamento degli organismi di gestione del Programma Operativo, istituisce l'Area di coordinamento delle politiche comunitarie, il Comitato interassessorile per le Politiche Comunitarie, il Comitato Misto, il Comitato di Sorveglianza e il Nucleo di Valutazione.

Il Comitato di Sorveglianza in particolare ha il compito di "coordinare gli interventi previsti dal P.O. e dagli strumenti di sovvenzione, armonizzandoli con le politiche statali. L'attività del C.d.S. è estesa a tutti i programmi comunitari".

Il Comitato interassessorile per le Politiche Comunitarie, inoltre, ha il preciso compito di "coordinare la predisposizione dei programmi comunitari vigilando sulla coerenza di questi con le politiche regionali ... nel rispetto degli obiettivi indicati".

Al fine di assicurare trasparenza al perseguimento di tali obiettivi, la legge definisce, inoltre, i soggetti beneficiari, le modalità di accesso ai finanziamenti, i tempi di erogazione, gli interventi ammissibili e gli organismi preposti alla selezione e valutazione delle domande, suddivisi per Fondi.

Significative disposizioni per l'accelerazione delle procedure di attuazione dei programmi comunitari, sono contenute nella Legge regionale del 20 gennaio 1998 n. 3. La legge stabilisce, in particolare, che gli interventi urbanistici, approvati con delibera del Consiglio comunale, a valere sulle risorse stanziare nel POP, costituiscano di per sé approvazione di variazione degli strumenti di pianificazione urbanistica. In tal modo, in osservanza del principio di sussidiarietà, è possibile evitare le lunghe procedure burocratiche di richiesta di variazione degli strumenti di pianificazione urbanistica. Ulteriori modifiche riguardano l'ammissione a finanziamento con fondi residui, provenienti da riprogrammazioni, dei progetti giudicati ammissibili ma non finanziati per insufficienza di fondi (L. 488/92).

Un passo importante verso lo snellimento delle funzioni amministrative e l'accelerazione delle procedure avverrà poi con la piena applicazione della Legge 7/97 che, in applicazione del D.Lgs. 29/93, prevede la separazione tra indirizzo politico e

gestione amministrativa nonché la delegificazione ed il decentramento nell'ambito della riforma della Pubblica Amministrazione prevista nel "progetto Bassanini".

Sotto il profilo dei meccanismi attuativi va detto che appare (sia per le misure a carattere infrastrutturale che per quanto riguarda gli aiuti alle imprese) una netta linea di demarcazione fra il primo ed il secondo triennio di attuazione.

Per il triennio 1997-1999, infatti, sono stati messi a punto criteri di selezione delle proposte progettuali che fanno prevalere elementi a carattere oggettivo (per la formulazione dei punteggi), riducendo il potenziale arbitrio ed innalzando la trasparenza nell'esercizio della scelta fra l'una e l'altra proposta.

L'adozione di griglie di valutazione predeterminate e pubblicate nei relativi bandi ha fatto sì che in genere si innalzasse l'efficienza attuativa.

Sotto il profilo delle azioni condotte per imprimere maggiore velocità all'attuazione del Programma va ricordata l'adozione della procedura dell'over booking, che può far conto su di un parco di progetti complementari già finanziati a valere su altre fonti di copertura, che possono essere utilizzabili in fase di rendicontazione di spesa. Tramite tale meccanismo si riscontrano livelli di impegno in alcuni casi superiori al 100%.

1.2.5. Valutazione di sintesi dei risultati ottenuti e linee guida

E' possibile a questo punto concentrare l'attenzione su quegli aspetti che appaiono come rilevanti al fine di evitare, per il nuovo periodo di programmazione 2000-2006, quei problemi che in passato hanno influenzato negativamente la qualità e la stessa dimensione della spesa in conto capitale nella regione del Mezzogiorno. Essi possono essere riassunti nei seguenti punti principali:

1. *Decentramento.* Nella passata programmazione la responsabilità dei livelli locali di governo - e segnatamente delle Regioni - è stata parziale, non chiaramente distinta da quella delle Amministrazioni centrali, specie nella fase di programmazione, ovvero nel momento cruciale della selezione delle priorità. Una tendenza alla deresponsabilizzazione che ha coinvolto anche la "macchina" amministrativa: la complessità e la scarsa efficienza delle regole, combinato alla maggiore visibilità che la lotta ai fenomeni di corruzione ha assunto nella prima metà degli anni '90, ha spesso prodotto nella PA fenomeni di irrigidimento e litigiosità, compromettendo l'efficacia della sua azione. Allo stesso tempo, l'enfasi posta sugli obiettivi legati alla pura efficienza della spesa, rappresentando il principale criterio guida per la riprogrammazione delle risorse, ha spesso finito per modificare "di fatto" il sistema delle priorità originariamente posto alla base del Piano, senza che ne fossero valutati adeguatamente i potenziali effetti. Il nuovo PSM ed in tale ambito il POR della Puglia inserisce in un quadro nazionale in profonda trasformazione sia dal punto di vista istituzionale, con il decentramento dei poteri, che più in generale con la riforma amministrativa in corso. La drastica riduzione del numero e soprattutto della dimensione finanziaria dei Programmi Operativi gestiti da amministrazioni centrali e più in generale la forte responsabilizzazione delle amministrazioni regionali prevista sia a livello programmatico che procedurale, costituiscono elementi qualificanti per la nuova fase di programmazione.

2. *Partenariato.* Soprattutto nella fase di programmazione, il *partenariato* e più in generale la partecipazione dei soggetti locali dello sviluppo è stato scarsamente attivato nella precedente programmazione, sia per quanto riguarda le Autonomie locali (invece decisive in un processo di sviluppo autopropulsivo), sia per quanto riguarda le parti economiche e sociali (necessarie per interpretare i fabbisogni dei territori). Le trasformazioni intervenute negli ultimi anni sul piano economico e istituzionale, sia a livello nazionale che comunitario, hanno portato ad un ripensamento del ruolo della programmazione anche con riferimento ai meccanismi di partecipazione delle parti sociali come dei soggetti pubblici. Il diffondersi della prassi negoziale impegna oggi inevitabilmente le amministrazioni locali a valorizzare l'apporto di tutti i soggetti, pubblici e privati, potenzialmente attivabili, sia in termini di risorse che di capacità imprenditoriali. In questo quadro, il modello di partenariato previsto nel nuovo PSM, e quindi nel POR Puglia tende ad assicurare un adeguato coinvolgimento delle parti durante tutte le fasi della programmazione: dalla predisposizione del programma, all'elaborazione dei criteri di selezione e delle modalità di presentazione dei progetti; dal finanziamento, fino alla sorveglianza ed alla valutazione degli interventi.
3. *Valutazione.* Il ricorso alla *valutazione ex-ante* per la selezione degli obiettivi programmatici e dei progetti è stato nel passato non sufficientemente valorizzato. È venuta così a mancare l'identificazione degli obiettivi secondo indicatori quantificati e verificabili e la scelta degli interventi è avvenuta senza una conoscenza e un giudizio sul loro ritorno economico e sociale; ciò ha sistematicamente impedito che, non solo l'attuazione, ma anche l'efficacia delle azioni fossero soggette a un *monitoraggio* adeguato e non ha dunque consentito l'operare del mercato politico come strumento di selezione della dirigenza politica. Nella nuova riprogrammazione, la ricostruzione della struttura di programma, il collegamento operato tra le strategie ed i risultati delle analisi SWOT, l'impostazione di un complesso modello di valutazione macroeconomica, la stessa quantificazione degli obiettivi specifici a livello di asse, sono tutti elementi che potranno realmente consentire una *valutazione dei risultati e degli effetti* provocati dalla realizzazione degli interventi sul sistema socioeconomico, territoriale e ambientale, nonché dell'impatto provocato sugli obiettivi di coesione economica e sociale e degli altri obiettivi assunti dalle politiche strutturali e orizzontali della U.E.

2. INDIVIDUAZIONE DELLA STRATEGIA DI SVILUPPO, DEGLI ASSI PRIORITARI DI INTERVENTO E DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI

2.1. Verifica delle linee e dei contenuti del programma di riferimento e della sua coerenza in termini di rispondenza alla strategia

La struttura di programma definita dal POR e dal PSR Puglia, discende da un processo valutativo che, partendo dall'analisi dei punti di forza e debolezza del sistema socioeconomico regionale, ha individuato le priorità strategiche, gli obiettivi globali e specifici, le linee di intervento da adottare.

Si tratta di un processo di programmazione a cascata nel quale, in ciascuna fase analitica, i risultati della fase precedente costituiscono l'input per l'individuazione delle soluzioni strategico-operative più idonee.

Il processo di formulazione delle linee programmatiche descritto, deve essere quindi valutato in termini di coerenza e razionalità delle diverse operazioni svolte al suo interno.

In particolare, in questo contesto, si intende procedere alla verifica della corrispondenza fra la domanda sociale individuata, nonché i risultati dell'analisi SWOT e le scelte strategiche di fondo ed il sistema degli obiettivi globali e specifici individuati dal Programma.

Tale analisi viene sviluppata attraverso la costruzione di tabelle di interrelazione e compatibilità che consentono di trarre alcune importanti conclusioni di tipo qualitativo sulla parte agricola POR e sul PSR.

Le tabelle qui riportate evidenziano la sequenzialità logico/economica del processo che, dall'individuazione di nodi e potenzialità ha condotto alla definizione di obiettivi globali dall'altro, e inoltre illustrano l'articolazione della parte agricola POR e del PSR, la corrispondenza tra obiettivi generali ed obiettivi specifici.

Tab: 8 Interrelazione tra analisi SWOT ed obiettivi globali individuati

ASSE V (VALORIZZAZIONE DEI SISTEMI LOCALI) E PSR

<p>Obiettivi globali: “Creare le condizioni economiche adatte allo sviluppo imprenditoriale ed alla crescita produttiva; aumentare la competitività, la produttività la coesione e cooperazione sociale in aree concentrate del territorio. Promuovere la localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali e l'emersione di quel tessuto di imprese che spesso confluiscono nell'area del sommerso. Consolidare ed espandere il sistema produttivo esistente mediante il rafforzamento delle filiere tipiche regionali e di quelle in via di costituzione, nonché il sostegno alle iniziative finalizzate all'incremento dell'attrattività industriale da parte dei comuni e del sistema del partenariato locale; ampliare ed innovare il sistema produttivo locale mediante la diffusione delle tecnologie dell'informazione, sviluppo dei processi di cooperazione ed integrazione con i soggetti della ricerca e con la pluralità delle strutture di interfaccia con il territorio.”</p> <p><i>Creare le condizioni atte garantire la continuazione dell'attività agricola e la cura dello spazio naturale,</i></p>	
Punti di forza	Gli obiettivi colgono il punto di forza?
Presenza di aree di specializzazione turistica (Gargano, Valle dei Trulli, Salento), agricola (Tavoliere e larga parte delle provincie di Bari , Brindisi, e Lecce) e terziaria (incentrata sui centri urbani maggiori)	SI
Crescente propensione dei sistemi locali consolidati al rapporto con i mercati esteri	SI
Leadership in alcuni segmenti produttivi	SI
Presenza di centri di ricerca applicata e di diffusione e trasferimento tecnologico, nonché di incubatori industriali	SI
Significativa propensione all'utilizzo degli strumenti di Programmazione negoziata da parte dei soggetti istituzionali, associativi ed imprenditoriali	SI
Punti di debolezza	Gli obiettivi risolvono il punto di debolezza?
Difficoltà di accesso ai mercati di approvvigionamento e di sbocco	NO
Scarsa attitudine all'innovazione soprattutto di prodotto/mercato, anche in funzione dell'efficienza ambientale, e limitato ricorso ai programmi di ricerca e di innovazione nazionale e comunitari	SI
Inadeguata patrimonializzazione e diffusa presenza di imprese con squilibri finanziari	SI
Scarso utilizzo di figure organizzative e manageriali	NO
Scarsa integrazione nei sistemi agricoli tra le diverse fasi produttive nonché modesta presenza delle fasi extragricole a più elevato valore aggiunto (servizi, export, marketing, ricerca).	SI
Inadeguati livelli di sviluppo delle economie rurali (area Murgiana e del Sub-appennino dauno)	NO
Elevata specializzazione dei sistemi locali nei comparti a basso valore aggiunto	SI
Opportunità	Gli obiettivi sfruttano appieno l'opportunità?
Centralità dei sistemi locali nelle politiche di sviluppo nazionali e comunitarie	SI
Ampliamento degli spazi per le economie locali all'interno di un processo di allargamento dei mercati internazionali con particolare riferimento alle aree emergenti più prossime al bacino del Mediterraneo e dei Balcani	SI
Rischi	Gli obiettivi tengono conto dei rischi e delle minacce?
Crescente competitività dei sistemi locali nazionali ed europei più dinamici anche in relazione allo sviluppo delle produzioni ecocompatibili	SI
Difficoltà derivanti dalla collocazione geografica di crocevia di flussi migratori clandestini e di attività illecite che possono generare ripercussioni dirette sull'equilibrio socioeconomico dei sistemi locali.	NO

Gli obiettivi specifici descrivono, all'interno dell'asse prioritario e del PSR, il contributo dei vari settori di intervento al conseguimento degli obiettivi globali. La coerenza e l'equilibrio tra gli obiettivi specifici e le linee strategiche del POR parte agricola e del PSR è stata valutata facendo in primo luogo riferimento alle condizioni specifiche di ritardo strutturale relative a ciascun asse, quindi, esaminando quali tra gli obiettivi specifici rivestono un ruolo primario nell'implementazione della strategia di asse.

L'individuazione degli obiettivi globali e specifici per l'Asse Valorizzazione dei sistemi locali, nonché degli obiettivi del PSR, sottolinea quindi la necessità di adottare un approccio il più possibile coordinato in favore dei settori e comparti produttivi

sempre più spesso caratterizzati da molteplici relazioni di interscambio e di cooperazione orizzontale. Risulta così avvalorata anche in Puglia l'ipotesi di un superamento dell'approccio di intervento tradizionale, basato sulle peculiarità settoriali, in favore di un modello di sviluppo per filiera e per sistemi produttivi integrati caratterizzato da azioni di tipo trasversale che valorizzino le relazioni di scambio ed interconnessione produttiva, di tutela degli ecosistemi. Questa logica di crescita integrata, si accompagna alla valorizzazione delle specificità territoriali sulle quali far leva per promuovere la nascita e lo sviluppo di nuove attività ad elevata intensità di conoscenza e di innovazione, suscettibili di diversificare i prodotti, allargare i mercati e creare quindi nuova occupazione; oltre alla tematica trasversale di salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente.

Tab. 9 Compatibilità fra obiettivi globali e obiettivi specifici individuati

ASSE IV. SISTEMI LOCALI DI SVILUPPO E PSR

Obiettivo Globale	Sottoasse	Obiettivi specifici
<i>“Creare le condizioni economiche adatte allo sviluppo imprenditoriale ed alla crescita produttiva; aumentare la competitività, la produttività la coesione e cooperazione sociale in aree concentrate del territorio. Promuovere la localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali e l'emersione di quel tessuto di imprese che spesso confluiscono nell'area del sommerso. Consolidare ed espandere il sistema produttivo esistente mediante il rafforzamento delle filiere tipiche regionali e di quelle in via di costituzione, nonché il sostegno alle iniziative finalizzate all'incremento dell'attrattività industriale da parte dei comuni e del sistema del partenariato locale; ampliare ed innovare il sistema produttivo locale mediante la diffusione delle tecnologie dell'informazione, sviluppo dei processi di cooperazione ed integrazione con i soggetti della ricerca e con la pluralità delle strutture di interfaccia con il territorio.”</i>	SISTEMI DELL'AGRI-COLTURA E DELLA PESCA	<ul style="list-style-type: none"> - Migliorare la competitività dei sistemi agricoli, agroindustriali e della pesca regionali in un contesto di filiera, attraverso l'introduzione di innovazioni, il rafforzamento delle funzioni commerciali e dei servizi avanzati, la gestione integrata in tema di qualità, sicurezza ed ambiente, in un'ottica di sviluppo sostenibile - Sostenere lo sviluppo dei territori e delle economie rurali, valorizzandone le risorse ambientali e storico-culturali nel quadro di progetti integrati - Rafforzare la dotazione infrastrutturale di base (ammodernamento ed ampliamento impianti irrigui, riconversione produttiva e ristrutturazione degli impianti) ed avanzata, a sostegno della competitività e dell'innovazione dei sistemi locali dell'agricoltura e della pesca, in un'ottica di sviluppo sostenibile.
Obiettivo Globale	PSR	Obiettivi specifici
<i>Creare le condizioni atte garantire la continuazione dell'attività agricola e la cura dello spazio naturale,</i>		<ul style="list-style-type: none"> - Aumento della competitività dell'agricoltura e dell'agroindustria - Consolidamento della presenza antropica nei territori rurali - Salvaguardia dei redditi e dei livelli occupazionali, anche attraverso la diversificazione delle attività - Tutela e salvaguardia dell'ambiente - Sviluppo locale sostenibile del territorio rurale

2.2. Analisi dei principali effetti attesi attraverso l'esame e l'eventuale integrazione del sistema di indicatori

L'articolazione a livello di assi prioritari, di settore e sottosettore, degli obiettivi globali e specifici da perseguire nell'ambito dell'attuazione del Programma operativo e del PSR permette ora, di analizzare la capacità di quanto programmato a contribuire al conseguimento dell'obiettivo generale assunto a base del POR e del PSR.

L'analisi, qui sviluppata in termini qualitativi, definisce il collegamento di ciascuno degli obiettivi specifici individuati con le principali variabili socio-economiche, sulle quali si intende valutare l'impatto provocato dai programmi.

Le tabelle predisposte analizzano in particolare:

- l'impatto atteso dall'azione programmata finalizzata al conseguimento di ciascuno degli obiettivi sulle variabili di rottura delineate negli orientamenti per la formulazione del PSM (Tab. 10). Una tale analisi, di natura puramente qualitativa, è finalizzata a individuare le variabili che potranno beneficiare di effetti positivi dalle iniziative volte a conseguire ciascuno obiettivo specifico; nella tabella tale possibilità è indicata dalla "crocetta" posta all'incrocio tra singolo obiettivo specifico e singola variabile di rottura. Attraverso l'esame delle "crocette" contenute nella matrice (obiettivi specifici – variabile di rottura) si può pertanto verificare il grado di coerenza della selezione degli obiettivi specifici perseguiti con il quadro delle macrovariabili assunte a base per la valutazione delle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno ed in particolare per la Puglia;
- l'effetto più specifico atteso dal conseguimento degli obiettivi del POR (a livello di sottosettore, settore, asse) e del PSR sulle principali variabili macroeconomiche rappresentative degli obiettivi generali di sviluppo: crescita occupazionale, crescita del PIL, riduzione del disagio sociale. In tale analisi per evidenziare il diverso rilievo che gli obiettivi specifici possono produrre in termini quantitativi sulle variabili sopra indicate, si è utilizzata una scala di valutazione da uno a tre; in tale modo si intende graduare l'impatto atteso dal perseguimento di ciascuno degli obiettivi specifici selezionati per promuovere lo sviluppo della Puglia sulle macro variabili sopra indicate (Tab. 11).

Dall'esame della prima tabella costruita secondo i criteri illustrati, si evidenzia un impatto significativo di ciascuno degli obiettivi specifici su almeno una delle variabili di rottura assunte per la verifica della coerenza della strategia adottata;

Dalla seconda tabella emerge che:

- la crescita del PIL è più strettamente connessa e con intensità di effetti attesi più rilevanti, con le azioni volte a perseguire gli obiettivi specifici contenuti nell'asse prioritario dei sistemi locali di sviluppo e del PSR;
- la crescita occupazionale è più strettamente collegata e con intensità di impatto quantitativamente atteso più rilevante con le azioni finalizzate al conseguimento degli obiettivi degli assi dello sviluppo locale e del PSR;

Tab. 10 - Interrelazioni fra Obiettivi Specifici e variabili di rottura

Obiettivi Specifici		Capacità di esportare prodotti ad elevata produttività	Grado di indipendenza economica	Capacità di attrazione dei consumi turistici	Intensità di accumulazione del capitale	Capacità di attrazione di investimenti esteri	Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	Capacità di offrire lavoro regolare	Capacità innovativa	Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Capacità di finanziamento
POR	Competitività sistemi agricoli	*	*		**	*			*		**
POR	Sviluppo territori rurali		**	*	*						
POR	Adeguamento infrastrutture di base		*	*	**	**	*	*	*	**	*
PSR	Aumento della competitività dell'agricoltura e dell'agroindustria	**	*	*	**	*	**	**	*	*	*
PSR	Consolidamento della presenza antropica nei territori rurali		**	*	*	*	*	*		*	
PSR	Salvaguardia dei redditi e dei livelli occupazionali, anche attraverso la diversificazione delle attività		**	*	**	*	*	**	*	*	*
PSR	Tutela e salvaguardia dell'ambiente		*	***	*	*		*			
PSR	Sviluppo locale sostenibile del territorio rurale		***	**	**	*	*	**			

Tab. 11 - Impatti attesi degli obiettivi specifici sulle principali variabili macroeconomiche

	Obiettivi specifici	Crescita occupazionale	Crescita del PIL	Riduzione del disagio sociale
POR	Competitività sistemi agricoli	*	**	*
POR	Sviluppo territori rurali	***	***	**
POR	Adeguamento infrastrutture di base	**	**	*
PSR	Aumento della competitività dell'agricoltura e dell'agroindustria	*	**	*
PSR	Consolidamento della presenza antropica nei territori rurali	*	*	**
PSR	Salvaguardia dei redditi e dei livelli occupazionali, anche attraverso la diversificazione delle attività	**	**	**
PSR	Tutela e salvaguardia dell'ambiente	*	*	*
PSR	Sviluppo locale sostenibile del territorio rurale	***	***	**

2.3. Analisi di coerenza interna

L'analisi della coerenza interna di un programma rileva la corrispondenza e la consequenzialità delle fasi attraverso le quali, dall'analisi SWOT si passa prima alla formulazione degli obiettivi da assumere per il Programma e quindi all'individuazione dei singoli interventi in grado di condurre al conseguimento degli obiettivi stessi.

La coerenza programmatica viene, quindi, verificata facendo riferimento a due ordini di legami logici e procedurali: verifica della compatibilità e dell'integrazione degli obiettivi tra di loro (Tab. 12) e verifica della rispondenza e collegamento funzionale tra "obiettivi assunti" e "misure/azioni" previste all'interno degli assi prioritari e delle misure del PSR (Tab.13).

A tal riguardo, si rileva come dall'analisi di contesto, dall'approfondimento delle principali variabili di rottura, dai nodi e dalle opportunità, la nuova programmazione ha definito una serie di obiettivi specifici per singolo asse prioritario e del PSR, consentendo il passaggio dalla fase di programmazione agli aspetti legati alla strumentazione, all'individuazione di linee di intervento e quindi di misure attuative coerenti tra loro e strettamente convergenti verso il raggiungimento degli obiettivi stessi.

Per quanto riguarda il secondo tipo di legame funzionale, quello cioè che dalla definizione di obiettivi operativi conduce alla formulazione di misure/azioni/interventi, la tabella 13 permette di evidenziare il livello di rispondenza delle misure alle finalità dell'azione strutturale che la Regione ha previsto di realizzare nel prossimo periodo di programmazione.

Tab. 12 - Analisi della coerenza interna: tavola delle interrelazioni fra obiettivi specifici

Obiettivi		1	2	3	4	5	6	7	8
1	POR Competitività sistemi agricoli								
2	POR Sviluppo territori rurali	*							
3	POR Adeguamento infrastrutturale di base	*	*						
4	PSR Aumento della competitività dell'agricoltura e dell'agroindustria	*	*	*					
5	PSR Consolidamento della presenza antropica nei territori rurali	*	*	*	*				
6	PSR Salvaguardia dei redditi e dei livelli occupazionali, anche attraverso la diversificazione delle attività	*	*	*	*	*			
7	PSR Tutela e salvaguardia dell'ambiente	*	*						
8	PSR Sviluppo locale sostenibile del territorio rurale	*	*	*	*		*	*	

Tab. 13 . Compatibilità e coerenza tra misure e obiettivi del PSR

Misure	Obiettivi				
	Aumento della competitività dell'agricoltura e dell'agroindustria	Consolidamento della presenza antropica nei territori rurali	Salvaguardia dei redditi e dei livelli occupazionali, anche attraverso la diversificazione delle attività	Tutela e salvaguardia dell'ambiente	Sviluppo locale sostenibile del territorio rurale
Prepensionamento	X	X	X		X
Zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali	X	X	X	X	X
Misure Agroambientali	X	X	X	X	X
Imboschimento superfici agricole	X	X	X	X	X

2.4. Analisi di coerenza esterna

L'analisi della coerenza della strategia, degli obiettivi specifici e delle misure programmate nell'ambito del PSR con quanto realizzato nel territorio regionale attraverso politiche ed azioni attivate e finanziate da altre fonti finanziarie e da altre istituzioni (comunitarie, nazionali, Regione, enti locali) è fondamentale per comprendere il grado di integrazione e di compatibilità del PSR con il quadro esterno.

Si tratta in pratica di rivisitare l'azione in atto e/o in programma a livello regionale promossa da:

- l'ente Regione, nel contesto del bilancio regionale con risorse proprie e/o derivate da Amministrazioni Centrali;
- le Amministrazioni Centrali (in particolare i Ministeri di spesa) con l'attività ordinaria;
- l'Unione Europea, con le iniziative di spesa avviate attraverso le politiche di settore.

In tale contesto la verifica della coerenza esterna della azione programmata con il PSR trova un momento forte di confronto nell'ambito della stessa programmazione 2000-2006 con quanto previsto dal PSM nonché con quanto si sta portando a termine con le risorse nazionali e comunitarie nel precedente Quadro Comunitario di Sostegno 1994-99.

Nel contesto delle linee di confronto sopraindicate, si può certamente sostenere che l'attuale formulazione del PSR per la Puglia risulta *coerente ed integrato* con:

- a. la strategia, gli obiettivi e le linee di intervento contenuti nel PSM, documento che è stato costruito in regime partenariale tra Amministrazioni centrali e regionali.
- b. il DPEF relativo al periodo 2000-2003; in tale documento sono specificate e caratterizzate le strategie concernenti il Mezzogiorno nel rispetto delle politiche nazionali dei vincoli europei derivanti dalla partecipazione dell'Italia alla moneta unica. Nel DPEF viene inoltre verificata la stretta relazione che esiste tra la programmazione dei fondi strutturali e l'avvio di una cosiddetta politica di missione per il Mezzogiorno.
- c. il QCS relativamente al periodo 1994-99, ed in particolare con quanto previsto nell'ambito dei Programmi operativi multiregionali per il territorio pugliese e del Programma operativo plurifondo della regione Puglia.

2.5. Analisi dell'integrazione del principio di sostenibilità ambientale

Nel corso del processo di programmazione, sia a livello regionale sia a livello nazionale, si sono svolte attività di raccordo, confronto, elaborazione congiunta tra autorità preposte alla programmazione e autorità ambientali, che hanno permesso di portare all'attenzione, porre a oggetto di discussione, e tenere in considerazione in fase di redazione del Programma, le esigenze di tutela e miglioramento delle condizioni ambientali, e di contenimento degli impatti sull'ambiente.

Come già rilevato in questo documento la base informativa necessaria a dare supporto ottimale a questa attività relativa sia alla conoscenza dello stato delle problematiche ambientali sia ai principali interventi sviluppati nel corso del precedente periodo di programmazione sia infine allo stato di applicazione delle principali direttive in materia ambientale è ancora lontana dall'essere compiuta e soddisfacente. Si è quindi operato uno sforzo teso a valorizzare al massimo le conoscenze disponibili, benché non sempre omogenee su base territoriale, e a mettere a fuoco, allo stesso tempo, le principali lacune su cui occorrerà lavorare per recuperare la necessaria completezza e qualità delle informazioni.

Quali primi elaborati di valutazione dell'integrazione del principio di sostenibilità ambientale formulato originariamente a livello dell'intero Mezzogiorno e poi adattato alla realtà pugliese, si presenta la tabella che segue. Essa rappresenta l'interrelazione tra gli obiettivi specifici del Programma e gli obiettivi di sostenibilità ambientale, associata a vari gradi di intensità di impatto positivo e negativo.

Successivamente sono riportate ulteriori valutazioni che le linee di intervento previste dal PSR potrebbero prevedibilmente determinare sulle singole componenti ambientali (Tab. 14).

In conclusione al paragrafo sono stati poi riportati gli obiettivi ambientali che si intendono conseguire nella programmazione ed implementazione dei singoli assi, settore e sottosettore nei quali è articolato il POR (Tabelle 15 e 16).

Tab. 14 - Analisi dell'integrazione del principio di sostenibilità ambientale
(matrice sintetica degli impatti degli obiettivi specifici)

Tematiche ambientali	Obiettivi ambientali per lo sviluppo sostenibile	Aumento della competitività dell'agricoltura e dell'agroindustria	Consolidamento della presenza antropica nei territori rurali	Salvaguardia dei redditi e dei livelli occupazionali, anche attraverso la diversificazione delle attività	Tutela e salvaguardia dell'ambiente	Sviluppo locale sostenibile del territorio rurale
Cambiamenti climatici	Limitare le emissioni di gas a effetto serra che contribuiscono al riscaldamento globale e ai cambiamenti climatici.	p	p	o	p	p
	Concorrere al rispetto degli obiettivi fissati per il contributo nazionale delle emissioni globali	p	p	o	p	p
Ozono stratosferico	Eliminare le emissioni atmosferiche di sostanze che provocano la riduzione della fascia di ozono atmosferico	p	p	o	p	p
	Concorrere al rispetto degli obiettivi fissati per il contributo nazionale delle emissioni globali	p	p	o	p	p
Ozono troposferico e ossidanti fotochimici	Ridurre le emissioni di sostanze che favoriscono la formazione di ozono troposferico e degli ossidanti fotochimici:	p	p	o	p	p
	Tutelare la salute umana e del patrimonio agricolo e forestale.	pp	p	o	p	p
Sostanze chimiche	Ridurre i pericoli per l'ecosistema, la salute umana e la qualità della vita derivanti dalle emissioni nell'atmosfera, nelle acque e nel suolo di sostanze chimiche nocive o pericolose.	n	p	p	p	n
	Eliminare l'uso di sostanze cancerogene nei cicli di produzione e nei prodotti.	p	p	p	p	p
Rifiuti	Ridurre la produzione e la pericolosità dei rifiuti, in particolare attraverso l'adozione e lo sviluppo di tecnologie pulite.	p	n	o	p	n
	Assicurare idonei processi di riutilizzo, riciclaggio, recupero e smaltimento dei rifiuti prodotti.	p	p	o	p	p
Natura e biodiversità	Aumentare il territorio sottoposto a protezione.	p	n	p	ppp	p
	Tutelare le specie minacciate e della diversità biologica.	pp	p	p	ppp	p
	Attuare la convenzione sulla biodiversità.	n	n	o	ppp	p
	Promozione degli interventi di conservazione e recupero degli ecosistemi	n	nn	o	ppp	n
	Promozione degli interventi di riduzione dei rischi derivanti dall'introduzione di specie naturali allofone	n	nn	p	ppp	n
Acque	Promozione di tecnologie che favoriscono la biodiversità	p	n	p	ppp	p
	Garantire usi peculiari dei corpi idrici.	p	p	p	p	p
	Garantire acqua potabile di buona qualità a tutta la popolazione.	p	p	p	p	p
Suolo	Raggiungere un livello di qualità dei corpi idrici "sufficiente" entro l'anno 2008, secondo quanto disposto dal nuovo decreto legislativo.	pp	p	p	p	p
	Proteggere la qualità dei suoli come risorsa limitata e non rinnovabile per la produzione di cibo e di altri prodotti e come ecosistema per gli altri organismi viventi.	pp	pp	p	p	p
	Difendere il suolo dai processi di erosione e di desertificazione.	ppp	p	pp	ppp	pp
	Consolidare, estendere e qualificare il patrimonio paesaggistico nelle aree depresse	p	p	pp	ppp	pp

Classificazione degli impatti:

- p Impatto lievemente positivo
- pp Impatto mediamente positivo
- ppp Impatto molto positivo
- n Impatto lievemente negativo
- nn Impatto mediamente negativo
- nnn Impatto molto negativo
- o Impatto trascurabile

Tab. 15 Prevedibili interazioni degli obiettivi e delle misure del PSR Puglia sulle componenti ambientali

Obiettivi e misure	<i>Componenti ambientali</i>												
	q u a li t à a ri a r e	li v e ll o r u m c o q u e	q u a li t à a ri a r e	c o n s t i t u z i o n e	ambie n te marin o e costier o	q u a n t i t à ri fi u ti	q u a n t i t à ri fi u ti	rici clag gio e recu rsità per o rifu ti	natu ra e bio dive rsità	deg rad o del suol o	amb ient e urb ano	paesag gio e patrim onio cultura le	ri s o r s e u m a n e
Aumento della competitività dell'agricoltura e dell'agroindustria	-	-	-	-	=	+	+	+	-	+	=	+	+
Consolidamento della presenza antropica nei territori rurali	+	+	+	+	=	+	+	+	+	+	=	+	+
Salvaguardia dei redditi e dei livelli occupazionali, anche attraverso la diversificazione delle attività	=	=	-	-	=	+	+	+	+	+	=	+	+
Tutela e salvaguardia dell'ambiente	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	=	+	+
Sviluppo locale sostenibile del territorio rurale	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	=	+	+
Prepensionamento	=	=	=	+	=	+	+	+	+	+	=	+	+
Zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali	=	+	+	+	+	+	+	+	+	+	=	+	+
Misure agroambientali	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	=	+	+
Imboschimento superfici agricole	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	=	+	+

Le interazioni indicate sono riferite alle opportunità (+) o ai rischi (-) ambientali correlati a ciascun obiettivo e misura.

Tab. 16- Gli obiettivi ambientali perseguiti dal PSR Puglia

- Limitare le emissioni di gas a effetto serra e le emissioni acide in atmosfera;
- Ridurre i pericoli per l'ecosistema, la salute umana, e la qualità della vita derivanti dalle emissioni nell'atmosfera, nelle acque e nel suolo di sostanze chimiche nocive o pericolose;
- Sviluppare le attività di agricoltura biologica, per la riduzione dell'uso dei fertilizzanti e ammendanti di sintesi;
- Tutelare le specie minacciate e salvaguardare la diversità biologica;
- Tutelare e sviluppare il patrimonio agricolo e forestale;
- Difendere il suolo dai processi di erosione e di desertificazione;
- Tutelare e salvaguardare il paesaggio agrario.

2.6. Analisi dell'integrazione del principio di pari opportunità

Attraverso la ricostruzione della “Matrice di impatto in termini di pari opportunità” sono stati posti in relazione i singoli obiettivi specifici con le tipologie di impatto⁶⁾, riferite in particolare:

- al miglioramento delle condizioni di vita (rispondenti ai bisogni delle donne);
- all'accessibilità al mercato del lavoro e della formazione;
- al miglioramento della situazione lavorativa sul posto di lavoro e nella redistribuzione del lavoro di cura ed alla promozione della partecipazione delle donne alla creazione di attività socio-economiche.

Il miglioramento del “contesto di vita” nella maggior parte degli obiettivi considerati rappresenta un primo fondamentale prerequisito per la riduzione del divario tra la condizione dell'uomo e della donna sul mercato del lavoro.

Tutti gli obiettivi presentano un potenziale impatto positivo sul “contesto di vita”, che trae benefici – sia pure in modo meno diretto - anche con riferimento al POR.

Dalla matrice d'impatto, inoltre, si ricava la stretta correlazione esistente tra miglioramento del “contesto di vita” ed “accessibilità delle donne al mercato del lavoro”, soprattutto quando gli obiettivi sono volti al miglioramento, alla qualificazione ed alla crescita di quelle attività tradizionalmente caratterizzate da una maggiore presenza di manodopera femminile.

L'attenuazione del divario sul mercato del lavoro - malgrado l'offerta di lavoro femminile presenti livelli di qualificazione professionale non molto distanti dalla componente maschile - e la promozione della partecipazione delle donne ad attività autonome ed imprenditoriali, sono elementi considerati non solo negli obiettivi più espliciti in cui si promuove o si favorisce la nascita/localizzazione di nuove attività, ma anche quando gli obiettivi si rivolgono al “soddisfacimento dei bisogni sociali di base (tempo libero, aggregazione socioculturale, aggregazione sociale nei microterritori, cura della persona, sostegno alle famiglie) attraverso la crescita del sistema di infrastrutture”.

Da ultimo, considerato come il rispetto del principio di pari opportunità richieda anche una maggiore attenzione da parte del programmatore ad una verifica degli effetti delle azioni programmate in termini di impatto, è da considerare positivamente la scelta, operata nell'ambito degli strumenti programmatici, e qui recepita di assumere a tale scopo come riferimento le metodologie elaborate dal Dipartimento per le pari opportunità nell'ambito delle “Linee-guida per l'attuazione del principio di pari opportunità”.

(⁶⁾ = Le tipologie d'impatto sono state tratte da “Linee guida per l'attuazione del principio di pari opportunità per uomini e donne e per la valutazione dell'impatto equitativo di genere nella programmazione operativa” del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il documento, a sua volta, riprende le proposte metodologiche contenute nello scritto della D.G. XVI – Politiche regionali e di coesione “ Valutare l'applicazione del principio di pari opportunità negli interventi dei Fondi strutturali”.

Tab. 17 Analisi del principio di pari opportunità: matrice sintetica degli impatti degli obiettivi specifici

Obiettivi specifici	Contesto di vita	Accesso al mercato del lavoro	Situazione occupazionale	Partecipazione alla creazione di attività socio-economiche
Aumento della competitività dell'agricoltura e dell'agroindustria.	++	+	++	++
Consolidamento della presenza antropica nei territori rurali	++	+	+	+
Salvaguardia dei redditi e dei livelli occupazionali, anche attraverso la diversificazione delle attività	++	=	++	++
Tutela e salvaguardia dell'ambiente	+	+	+	+
Sviluppo locale sostenibile delle aree rurali	+	+	+	+

LEGENDA: *Effetto positivo (++)*; *Effetto positivo probabile (+)*; *Nessun effetto rilevante (=)*; *Effetto negativo (°)*.

2.7 Quantificazione degli obiettivi specifici

Il Regolamento (CEE) 1260/99 prevede, all'articolo 41 la valutazione "dell'impatto atteso delle priorità d'azione previste, quantificandone, se la loro natura lo consente, gli obiettivi specifici rispetto alla situazione di partenza".

La quantificazione degli obiettivi specifici presuppone quindi un'analisi "di contesto"⁷⁾ la valutazione ex ante individua "sul territorio" un set di variabili critiche, associate a domande sociali rilevanti oppure a punti di forza e di debolezza; e le misura nella situazione di partenza. In sede di programmazione, suscettibile di miglioramenti, viene assunto uno schema di obiettivi e di interventi in grado di "migliorare" i valori di quelle variabili: ciò può avvenire ad esempio valutando il divario fra il valore che tali variabili assumono nel territorio di riferimento ed il valore osservato invece in aree più sviluppate (vengono calcolati cioè degli indicatori di divario). Ciascun obiettivo specifico viene quindi quantificato, valutando la differenza fra il valore osservato ed il valore programmato della variabile considerata.

Pertanto, dal punto di vista operativo, la quantificazione degli obiettivi specifici è basata sul calcolo di indicatori di contesto, coerentemente con quanto illustrato nel recente lavoro metodologico della Commissione su "Indicatori per la sorveglianza e la valutazione: una metodologia orientativa".

- indicatori di contesto *di primo livello*,
- indicatori di contesto *di secondo livello*,
- indicatori *di terzo livello*.

In effetti, il programma di sviluppo ed i programmi operativi ad esso connessi, hanno la finalità di modificare gli indicatori di contesto, riportandoli a valori che esprimano migliori condizioni economiche, sociali, strutturali. I programmi agiscono quindi sul contesto producendo, attraverso le realizzazioni, risultati ed impatti:

(7) = Il "contesto" di un intervento di sviluppo è definito dall'insieme delle caratteristiche strutturali (economiche, demografiche, sociali, infrastrutturali) del territorio (o del settore) di riferimento della programmazione.

- i risultati si riferiscono all'effetto diretto ed immediato prodotto da un programma presso i beneficiari diretti. Essi si misurano generalmente presso le "strutture" realizzate dal programma;
- l'impatto si riferisce alla conseguenze più ampie del programma, al di là degli effetti immediati presso i beneficiari diretti. Esso si esercita quindi a favore di una più ampia platea di destinatari ed è generalmente misurabile in modo diffuso sul territorio e non più solo presso le strutture realizzate dal programma.

Al fine di evitare la individuazione di indicatori che non garantiscano una concreta ed agevole possibilità di misurazione statistica, un dettaglio territoriale almeno fino al livello regionale e la possibilità di una loro adozione in tutto l'*iter* della valutazione (dalla fase ex ante, alla valutazione intermedia, per finire all'ex post), gli indicatori di contesto associati agli obiettivi specifici saranno rigorosamente selezionati sulla base dei seguenti tre criteri:

- la disponibilità;
- l'accessibilità diretta

Il sistema di indicatori garantirà la misurabilità e l'aggiornabilità. Esso rappresenterà il punto di riferimento per qualsiasi valutazione sul grado di conseguimento degli obiettivi del programma.

Ai fini dell'identificazione dei principali tipi di indicatori sono stati seguiti gli orientamenti metodologici contenuti nel documento STAR VI/8865/99 – Rev., in particolare per ciò che concerne la differenziazione tra i concetti di realizzazione, risultato e impatto.

Seguendo tali indicazioni, si individuano tre principali tipi di indicatori:

- a) indicatori di realizzazione, per la quantificazione degli obiettivi operativi di una misura;
- b) indicatori di risultato, per la quantificazione degli obiettivi specifici di una misura;
- c) indicatori di impatto, per la quantificazione dell'obiettivo del PSR.

Per la quantificazione degli indicatori di realizzazione e di risultato ci si è basati sul presumibile ammontare di domande di finanziamento e sulla dotazione finanziaria globale di ciascuna misura.

Per quanto riguarda la coerenza della griglia di indicatori prevista nel PSR rispetto al sistema di indicatori elaborato da parte della Commissione si specifica che la griglia di indicatori prevista nel PSR è stata definita a partire dalle specifiche azioni finanziate nel Piano, tenendo conto dei collegamenti esistenti tra i diversi livelli di obiettivi, le diverse tipologie di indicatori, i collegamenti con gli altri strumenti di programmazione.

Le informazioni per l'applicazione della metodologia e per la quantificazione degli impatti sono state acquisite anche attraverso l'analisi dei documenti (in particolare le pubblicazioni dell'INEA Osservatorio di Economia Agraria per la Puglia)

Le analisi hanno riguardato aspetti relativi al potenziale impatto di ciascuna misura del PSR relativamente a:

- occupazione;
- redditi;
- sbocchi commerciali;
- usi del suolo;
- lavoro.

E' stato previsto anche uno specifico aspetto concernente gli effetti attesi sull'ambiente, in particolare sulle principali componenti ambientali.

Il raggiungimento dell'obiettivo di sviluppo delle aree rurali, perseguito dal PSR, dovrebbe consentire grazie alla salvaguardia dei redditi e al consolidamento della presenza antropica, di contribuire al mantenimento della popolazione in loco. Nella convinzione, dunque, che l'efficacia degli interventi del PSR si concretizzino in una tendenza a favorire la continuazione dell'attività agricola e la cura dello spazio naturale, l'insieme degli effetti

spaziali del PSR può essere utilizzato per la quantificazione degli impatti del piano sulla cura dello spazio rurale regionale.

Gli indicatori di realizzazione e di risultato, con relativa quantificazione, vengono illustrati nel seguente prospetto.

PSR PUGLIA

Obiettivo globale	Indicatori di impatto	Valori
Creare le condizioni atte a garantire la continuazione dell'attività agricola e la cura dello spazio naturale	% di territorio rurale regionale oggetto di cura dello spazio naturale	

Obiettivi specifici	Indicatori di impatto intermedio	Valori
Aumento della competitività dell'agricoltura e dell'agroindustria	Produzioni biologiche commercializzate (valore e aumento%)/totale	da quantificare
Consolidamento della presenza antropica nei territori rurali	Variazione tasso di spopolamento nelle aree interessate dagli interventi	da quantificare
Salvaguardia dei redditi e dei livelli occupazionali, anche attraverso la diversificazione delle attività	Variazione occupati nei comparti di intervento/occupati totali	da quantificare
Tutela e salvaguardia dell'ambiente	SAU e UBA (a rischio) interessate dagli interventi - % del totale	da quantificare
Sviluppo locale sostenibile del territorio rurale	Variazione occupati nei comparti di intervento/occupati totali; PLV di "qualità" valore e aumento %	da quantificare

1. Prepensionamento

Obiettivi specifici	Indicatori di risultato	Valori
Favorire il ricambio generazionale in agricoltura e la ricomposizione fondiaria	Incidenza imprenditori e lavoratori beneficiari sul numero totale degli imprenditori e dei lavoratori al di sopra dei 55 anni di età	da quantificare

Obiettivi operativi	Indicatori fisici di realizzazione	Valori
Incremento del numero dei giovani in agricoltura e della dimensione media delle aziende agricole	Numero di cedenti	50
	Numero di rilevatori	50
	Numero di ettari ceduti	625
	Numero di lavoratori beneficiari	15

2 - Zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali

Obiettivi specifici	Indicatori di risultato	Valori
Garantire un uso continuato delle superfici agricole e favorire il mantenimento di una comunità rurale vitale	Incidenza imprenditori e superficie sul numero totale degli imprenditori e dalla superficie in zone definite svantaggiate	da quantificare

Obiettivi operativi	Indicatori fisici di realizzazione	Valori
Mantenimento della superficie agricola utilizzata nelle aree svantaggiate	Numero aziende beneficiarie	3.200
	Numero ettari beneficiari	80.000

3. Misure Agroambientali

Obiettivi specifici	Indicatori di risultato	Valori
1. Promozione di sistemi di conduzione dei terreni agricoli compatibili con la tutela e il miglioramento dell'ambiente e del paesaggio	Variazione della quantità dei prodotti di sintesi impiegati	da quantificare
2. Salvaguardia del paesaggio e delle caratteristiche tradizionali dei sistemi agricoli	Variazione del numero degli elementi del paesaggio	da quantificare

Azione 3.1 AGRICOLTURA BIOLOGICA

Obiettivi operativi	Indicatori fisici di realizzazione	Valori
Incremento della superficie agricola utilizzata in cui si utilizzano metodi di agricoltura biologica ovvero eliminazione di apporto di sostanze chimiche di sintesi, impiego di fertilizzanti naturali, metodi di lavorazione del terreno che migliorano la fertilità naturale, ecc., miglioramento della qualità della vita e dello stato di salute dei consumatori.	Ettari di superficie riconvertita ad agricoltura biologica	65.000

Azione 3.2 CURA DEL PAESAGGIO NATURALE

Obiettivi operativi	Indicatori fisici di realizzazione	Valori
Incremento del numero di elementi del paesaggio agrario	Ettari di superfici interessate dall'intervento	24.000

Azione 3.3 - ALLEVAMENTO SPECIE ANIMALI IN VIA DI ESTINZIONE

Obiettivi operativi	Indicatori fisici di realizzazione	Valori
Salvaguardia del patrimonio genetico zootecnico regionale.	Numero UBA allevate	5.000

4. Imboschimento superfici agricole

Obiettivi specifici	Indicatori di risultato	Valori
Contribuire ad un miglioramento nel tempo delle risorse della selvicoltura; favorire una gestione dello spazio naturale più compatibile con l'equilibrio dell'ambiente; lottare contro l'effetto serra e assorbire l'anidride carbonica estendendo le superfici boschive.	superficie interessata da imboschimento / SAU regionale	da quantificare

Obiettivi operativi	Indicatori fisici di realizzazione	Valori
Incremento delle superfici agricole convertite a bosco.	Ettari di superficie imboschita	4.000
	Ettari di superficie oggetto di manutenzione	3.400

3. PIANO FINANZIARIO

3.1 Analisi di pertinenza e di coerenza del piano finanziario rispetto alla strategia

Il piano finanziario contenuto nel PSR Puglia, prevede, come richiesto, l'articolazione delle risorse disponibili per asse e per fondi, nonché la ripartizione per anno relativamente al periodo 2000-2006.

Volendo dunque valutare la validità delle scelte contenute nel Piano finanziario con quanto programmato, vanno esaminati i seguenti aspetti:

- verifica della plausibilità e della rispondenza del profilo temporale delle risorse programmate nel periodo 2000-2006 con il quadro delle scelte assunte in termini di strategia ed obiettivi specifici per tale arco temporale;
- verifica della pertinenza e coerenza della struttura delle assegnazioni finanziarie ai vari assi/settori rispetto alla strategia delineata.

La ripartizione per anno prevede dunque una disponibilità piuttosto ampia di risorse anche per i primi anni.

Inoltre, dovendo tener conto delle regole contenute nei nuovi regolamenti comunitari (Reg. 1260/99 art. 31) circa i meccanismi di cancellazione automatica delle risorse in assenza di domanda di pagamento ammissibile alla scadenza del secondo anno successivo a quello dell'impegno, la ripartizione delle risorse per anno adottata dalla regione Puglia rende necessario avviare fin dai primi anni processi innovativi nell'utilizzo e gestione dei Fondi Strutturali.

Si tratta infatti, di introdurre nuovi processi nell'utilizzazione delle risorse comunitarie per ciò che riguarda la tipologia delle azioni/interventi da realizzare, le modalità di intervento (progetti integrati), le strutture responsabili dell'attuazione, le stesse procedure di programmazione, valutazione, selezione e progettazione (programmazione concertata); processi innovativi che richiederanno necessariamente tempi più ampi rispetto a quanto realizzabile in un approccio di trascinarsi delle esperienze e procedure realizzate nel passato.

Tali problemi comportano che la coniugazione tra l'esigenza di erogare quote rilevanti di risorse nei primi anni del periodo 2000-2006 e l'obiettivo di introdurre un modello innovativo nell'utilizzo di tali risorse che riesca a creare elementi di discontinuità nei riguardi della crescita registrata nel passato, prevede una fase di transizione nella quale vadano realizzate azioni/interventi in un approccio di trascinarsi delle esperienze e procedure realizzate nel passato più recente, onde garantire un'elevata capacità di spesa delle risorse disponibili.

La coerenza e rispondenza dell'articolazione temporale delle risorse programmate con la strategia ed obiettivi specifici assunti a base del PSR Puglia possono pertanto realizzarsi assumendo un processo di implementazione del programma che preveda per i primi anni l'utilizzo di larga parte delle risorse finanziarie in attività simili e già sperimentate nel passato; in questi primi anni viene avviata contestualmente la

progettazione delle azioni più innovative, la cui realizzazione potrà effettuarsi negli anni che vanno dal 2001 fino a conclusione del programma stesso.

La verifica della pertinenza e coerenza della distribuzione delle risorse con la strategia adottata va sviluppata secondo il seguente approccio:

- efficacia conseguibile con le risorse assegnate alle varie misure, nel realizzare gli obiettivi assunti a base della strategia programmata.

La rispondenza della distribuzione della spesa viene chiaramente evidenziata dai livelli delle risorse attribuite a tali assi; ciò sia come rilievo assoluto delle risorse assegnate, sia in termini relativi (distribuzione percentuale).

Si tratta dunque di distribuzione che “risponde” alla dimensione dei problemi accertati ed alle finalità programmate.