



Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali

# Rapporto Puglia 2022

CACUCCI  EDITORE  
BARI





## Fondazione Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali

La Fondazione trae origine dall'Associazione costituita nel 1968 tra enti pubblici espressioni del sistema delle Autonomie locali e funzionali pugliesi. La Regione Puglia – che esprime la maggioranza assoluta del fondo di gestione – si avvale della Fondazione “per la promozione e la realizzazione di attività di studio, ricerca, programmazione e accrescimento professionale della pubblica amministrazione in materia di sviluppo sociale ed economico” (L.R. 12 gennaio 2005 n. 1 - Titolo I, Capo V, art. 57, 1° comma). Le finalità della Fondazione sono rivolte principalmente ad assicurare, attraverso attività di studio e ricerca, la definizione, l'attuazione e la valutazione delle politiche regionali e lo sviluppo delle relazioni istituzionali multilivello.

\* \* \*

### **Governance**

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

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

Revisore dei conti: Aurora de Falco

Direttore Generale: Angelo Grasso

### **Staff**

Roberta Garganese, Program manager

Rossella Di Santo, Responsabile amministrativo

Aree di ricerca

Elisa Calò, Gianfranco Gadaleta, Roberta Garganese (responsabile area Modelli e Processi Organizzativi per la Programmazione delle Policy), Iary Goffredo, Angelo Grasso (responsabile ad interim area Relazioni internazionali), Alessandro Lombardi, Marco D'Attoma, Nunzio Mastrorocco (responsabile area Attività Statistica, Monitoraggio e Modelli macroeconomici), Vincenzo Santandrea (responsabile area Analisi e valutazione delle politiche pubbliche).

Amministrazione

Guglielmo Cinquepalmi (Segreteria e protocollo), Fausto Cirrillo (Servizi informativi), Rossella Di Santo (Amministrazione, finanza e controllo), Rossella Lozito (Organizzazione e contratti), Gianni Menga (Centro di documentazione e Biblioteca), Enxhi Osma (Supporto amministrativo).

Collaboratori

Marta Melgiovanni, Giulio Ricotti, Vittoria Rutigliano, Annalisa Puppo, Luca Occhialini.

Fondazione  
Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali  
IPRES

# Rapporto Puglia

## 2022

**Studi ed approfondimenti per le politiche regionali**

CACUCCI  EDITORE  
BARI

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2023 Cacucci Editore – Bari  
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220  
<http://www.cacucci.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

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

## **Note e ringraziamenti**

Il Rapporto Puglia, realizzato nell'ambito del Programma annuale delle ricerche 2022 approvato dall'Assemblea, è il risultato di riflessioni maturate in seno al Consiglio di Amministrazione e al Comitato tecnico – scientifico e del lavoro interdisciplinare delle professionalità presenti nella Fondazione.

I capitoli 1 e 2 sono il risultato di linee di ricerca istituzionali della Fondazione. I capitoli 3, 4 e 5 traggono origine da un più ampio lavoro di ricerca realizzato dalla Fondazione nell'ambito della Convenzione per il supporto specialistico al Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NVVIP) per le valutazioni in itinere in materia di trasporti ed infrastrutture sociali (DGR 11 maggio 2022, n. 669 pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 74 del 4-7-2022). I capitoli 6 e 7 sono maturati nell'ambito della Convenzione con la Regione Puglia per il supporto tecnico alle strutture regionali impegnate in attività "Por Puglia 2014-2020" (DGR 10 settembre 2020, n. 1514 pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 135 del 29-9-2020).

### **Gruppi di lavoro**

Introduzione: Mario de Donatis, Vita Maria Surico, Vito Sandro Leccese, Angelo Grasso. Capitolo 1: Roberta Garganese, Morena Ragone. Capitolo 2: Roberta Garganese, Marta Melgiovanni. Capitolo 3: Vittorio Dell'Atti, Giovanni Guzzardo, Corrado Lo Storto, Nunzio Mastrorocco, Francesco Natale, Vincenzo Santandrea, Elisabetta Venezia. Capitoli 4 e 5: Fabio Caputo, Antonio Corvino, Roberta Garganese, Cosimo Iary Goffredo, Pietro Guarini, Alessandro Lombardi, Vito Peragine, Alessandro Ricchiuti. Capitoli 6 e 7: Nunzio Mastrorocco, Giulio Ricotti, Vittoria Rutigliano.

Marco Sisti ha fornito un prezioso apporto all'impostazione metodologica delle analisi.

### **Ringraziamenti**

Morena Ragone (Servizio transizione digitale – Regione Puglia), Pasquale Orlando (Autorità di gestione del POR – Regione Puglia), Vitorocco Peragine, (Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici - Regione Puglia); Roberto Venneri (Segretario Generale della Presidenza della Regione Puglia), Antonio Tommasi e Annatonia Margiotta (Sezione Sicurezza del cittadino, politiche per le migrazioni ed antimafia sociale – Regione Puglia).



# Indice

Introduzione	9
1. Pnrr e digitalizzazione della Pubblica Amministrazione: primi dati di attuazione in Puglia	13
1. Introduzione; 2. Il contesto strategico di riferimento; 2.1. <i>Il Digital Decade: una “bussola” digitale per definire la Strategia del decennio digitale europeo</i> ; 2.2 <i>il Piano Triennale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione 2022-2024</i> ; 2.3 <i>Italia Digitale 2026 e la piattaforma “PA digitale2026”</i> ; 2.4 <i>il Piano Triennale di Riorganizzazione Digitale 2022-2024 della Regione Puglia</i> ; 3. L’Indice di digitalizzazione dell’economia e della società (DESI) e l’indice “di genere” (WID): uno sguardo d’insieme sul territorio regionale; 4. Gli interventi della M1C1 del PNRR: primi dati di attuazione per le Amministrazioni locali della regione Puglia; 5. Considerazioni conclusive; Bibliografia e sitografia.	
2. La green community ionico-adriatica nel Pnrr. Un caso di studio per l’analisi dei processi organizzativi	41
1. Premessa; 2. Elementi di contesto per l’inquadramento territoriale; 3. L’Avviso pubblico M2C1 3.2 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR); 4. La green community Ionico-Adriatica; 4.1 <i>Gli stakeholders</i> ; 4.2 <i>Il contesto organizzativo</i> ; 4.3 <i>Fasi ed attività del processo</i> ; 4.4 <i>Caratteristiche della proposta progettuale</i> ; 4.5 <i>Sinergie con le altre programmazioni strategiche</i> ; 5. Riflessioni conclusive.	
3. La politica regionale per l’infrastruttura ferroviaria locale nel PO Fesr-Fse 2014-2020	63
1. Introduzione; 2. Il contesto programmatico; 2.1 <i>Quadro programmatico di riferimento</i> ; 2.2 <i>Infrastrutturazione ferroviaria nel ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2014-2020</i> ; 3. Stato di attuazione degli interventi; 3.1 <i>Attuazione finanziaria; Attuazione fisica e target</i> ; 4. Alcuni aspetti di criticità degli interventi; 4.1 <i>Tempi di realizzazione degli interventi</i> ; 4.2 <i>Qualità dei servizi: soddisfazione, comfort e sicurezza</i> ; 5. Verso il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027.	

4. Policy regionali per il finanziamento di infrastrutture sociali 99
1. La dotazione regionale di infrastrutture sociali; 2. Il contesto strategico di riferimento: POR Puglia 2014-2020 e PNRR; 3. Analisi dei dati di attuazione delle misure di policy regionali; 3.1 *Avviso 1/2015: beneficiari pubblici*; 3.2 *Avviso 2/2015: beneficiari privati*; 4. Considerazioni conclusive; Bibliografia e sitografia; Appendice: tabelle statistiche.
5. Misure regionali di sostegno alle attività economiche a contenuto sociale 125
1. La promozione dell'economia sociale in Europa e in Italia; 2. Le misure della Regione Puglia a sostegno delle attività economiche a contenuto sociale; 3. Il settore non profit in Italia e in Puglia; 4. Analisi dei dati di attuazione delle policy regionali; 4.1 *Imprese sociali*; 4.2 *Hub di innovazione sociale*; 5. L'indagine sulle leve di innovazione sociale condotta presso i beneficiari degli Avvisi; 5.1 *Strumento di indagine e adesione da parte dei beneficiari*; 5.2 *Esiti dell'indagine condotta presso i beneficiari dell'Avviso Imprese sociali*; 5.3 *Esiti dell'indagine condotta presso i beneficiari dell'Avviso Hub di innovazione sociale*; 6. Considerazioni conclusive; Bibliografia e sitografia.
6. Beni confiscati alla criminalità. *Policy* regionali ed esiti di un'indagine sul campo 153
1. Premessa; 2. Dalla confisca alla gestione dei beni confiscati: brevi elementi introduttivi; 2.1 *Dal reato di associazione di tipo mafioso all'attuazione sistematica della confisca dei beni*; 2.2 *L'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla Criminalità Organizzata (ANBSC)*; 2.3 *Distribuzione dei beni confiscati nel territorio regionale pugliese*; 2.4 *Il ruolo del Terzo Settore*; 3. La strategia regionale di valorizzazione dei beni confiscati; 3.1 *L'Avviso pubblico "Dal Bene confiscato al Bene riutilizzato: strategie di comunità per uno sviluppo responsabile e sostenibile" - POR PUGLIA 2014-2020 ASSE IX Azione 9.14.c*; 4. Analisi dell'implementazione della policy regionale sul riutilizzo dei beni confiscati; 4.1 *Modelli di valutazione e attività di monitoraggio*; 4.2 *L'attività di monitoraggio - Esiti di una indagine inedita*; BOX – 3 CASI STUDIO; 5. Riflessioni conclusive e proposte migliorative.
7. Sugli effetti di interventi regionali per la promozione della cultura della legalità 191
1. Introduzione; 2. La strategia regionale in tema di legalità, antimafia sociale, contrasto alle discriminazioni; 3. La normativa di contesto; 3.1 *La normativa comunitaria*; 3.2 *La normativa nazionale*; 3.3 *La normativa regionale*; 4. I dispositivi di attuazione regionali; 4.1 *Quadro generale degli interventi*; 4.1.1 *Cantieri innovativi di antimafia sociale: educazione alla cittadinanza attiva e miglioramento del tessuto urbano. Casi di studio*; 4.1.2 *Bellezza e legalità per una Puglia libera dalle mafie*; 4.1.3 *Discrimination Free Puglia per la realizzazione di progetti di contrasto alle discriminazioni*; 5. Impatto e ricadute delle misure sui territori; 6. Riflessioni conclusive.

## Introduzione

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

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

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

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

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

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

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



Dopo aver dato alle stampe il volume, il 2 aprile scorso, in modo impreveduto, Mario de Donatis ci ha lasciati.

Mario ha dato un apporto decisivo alla rivisitazione dell'assetto istituzionale ed operativo dell'Istituto. Con la sua guida l'IPRES è stato trasformato in Fondazione e i programmi di lavoro, recuperando la missione originaria, sono stati focalizzati sulla ricerca applicata alle politiche regionali – questo Rapporto riflette proprio questa impostazione – e alle relazioni internazionali delle Regioni.

Di Mario la Fondazione conserverà, insieme ai sorrisi e alla spiccata umanità, la sua lungimirante visione di un rinnovato regionalismo, in grado di cogliere, nei nuovi scenari della globalizzazione, le sfide per il perseguimento del bene comune e la salvaguardia dei principi costituzionali di sussidiarietà e solidarietà, indispensabili per l'unità e la crescita del Paese.



# 1.

## PNRR e digitalizzazione della PA: primi dati di attuazione in Puglia

Sommario: 1. Introduzione; 2. Il contesto strategico di riferimento; 2.1. *Il Digital Decade: una “bussola” digitale per definire la Strategia del decennio digitale europeo*; 2.2 *il Piano Triennale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione 2022-2024*; 2.3 *Italia Digitale 2026 e la piattaforma “PA digitale2026”*; 2.4 *il Piano Triennale di Riorganizzazione Digitale 2022-2024 della Regione Puglia*; 3. L’Indice di digitalizzazione dell’economia e della società (DESI) e l’indice “di genere” (WID): uno sguardo d’insieme sul territorio regionale; 4. Gli interventi della M1C1 del PNRR: primi dati di attuazione per le Amministrazioni locali della regione Puglia; 5. Considerazioni conclusive; Bibliografia e sitografia.

### 1. INTRODUZIONE

Uno degli aspetti più importanti e complessi delle politiche pubbliche degli ultimi anni investe la transizione digitale.

Il passaggio da una amministrazione tradizionale, con servizi “allo sportello” e relativa produzione documentale cartacea, ad una amministrazione digitale, che eroga i propri servizi tramite le tecnologie dell’informazione e della comunicazione, comporta, infatti, il ripensamento di processi e procedimenti, la riprogettazione dei servizi, la ristrutturazione completa del proprio modello organizzativo in ottica *agile*.

Il percorso verso la “transizione al digitale” ha ricevuto, negli ultimi anni, un forte impulso dallo studio di norme, modelli e strumenti atti a favorire questo radicale cambiamento da processi analogici a processi integralmente digitali. Ciò, anche grazie alla spinta indiretta ricevuta, durante il periodo pandemico da COVID-19, dall’utilizzo spesso “forzato” di alcune specifiche tecnologie abilitanti. Questa coazione ha dunque consentito al settore pubblico del nostro Paese – di fronte alla necessità di continuare ad erogare i propri servizi ai cittadini e, contestualmente, di trovare una modalità per farlo senza la presenza fisica – di colmare una parte del divario prima esistente rispetto al settore privato ed alle Amministrazioni pubbliche di altri Paesi.

A riguardo, si possono fare due esempi tra i tanti possibili.

Il primo mette a confronto alcuni dati tratti dalle rilevazioni periodiche di AgID sulla diffusione dei servizi fiduciari qualificati<sup>1</sup>, nel periodo compreso tra l'inizio del 2020 e la metà del 2022.

Le cifre ci dicono che:

- i certificati di firma attivi sono passati da circa 22,5 milioni (22.482.521) a circa 27,5 milioni (27.413.067);
- il numero delle firme digitali remote generate nello stesso periodo è passato da circa 2 miliardi (1.968.699.786) a circa 3 miliardi (2.818.664.581), con un aumento di quasi 1/3, pari a circa 1 miliardo in più di sottoscrizioni digitali;
- il numero delle marche temporali emesse sempre nel periodo di riferimento è passato da poco meno di 1 miliardo (826.292.209) a oltre 1,5 miliardi (1.520.113.902).

Il secondo esempio rileva un pressoché analogo sviluppo nei dati presenti all'interno della consolle di monitoraggio sull'utilizzo delle piattaforme abilitanti.

Emblematici i dati sull'uso di SPID<sup>2</sup>, che è passato da poco meno di 6 milioni (5.924.483) di identità erogate [numero aggregato, totale dei gestori] nel mese di febbraio 2020, a più di 34 milioni (34.221.960) nel mese di febbraio 2023 [data della rilevazione 26.02].

Dati inequivocabili che attestano la celerità del cambiamento cui le amministrazioni sono state – e sono tuttora – sottoposte, con le conseguenti difficoltà che è agevole immaginare<sup>3</sup>.

La centralità della transizione digitale nella programmazione delle politiche pubbliche non poteva non essere considerata anche tra i pilastri a fondamento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): l'intero framework proposto il 27 maggio 2020, *Next Generation EU*, con dotazione di 750 miliardi di euro, mira, infatti, a un rafforzamento del bilancio UE nei prossimi anni, facendo perno in buona parte sulla transizione digitale: la digitalizzazione e l'innovazione di processi, prodotti e servizi rappresentano – si legge nel documento – un fattore determinante della trasformazione del Paese e, pertanto, non rappresentano solo il nucleo predominante di singoli interventi e iniziative, ma devono caratterizzare ogni politica di riforma del Piano.

In particolare, il PNRR pone l'accento sul ritardo accumulato dal Paese, sia nelle competenze dei cittadini, sia nell'adozione delle tecnologie digitali nel si-

<sup>1</sup> <https://eidas.agid.gov.it/Statistiche/Diffusione.pdf>.

<sup>2</sup> <https://avanzamentodigitale.italia.it/it/progetto/spid>.

<sup>3</sup> Ai fini dell'analisi, va, inoltre, evidenziato che i dati della consolle di monitoraggio sopra richiamata sono "dati di tipo aperto" pubblicati in "formato di dati di tipo aperto" [Json, CSV] e che, pertanto, sono liberamente rielaborabili e riutilizzabili nei termini della licenza aperta indicata; aspetti, questi di assoluta rilevanza, sui quali si tornerà più avanti.

stema produttivo e nei servizi pubblici; recuperare il divario, ricucire il Paese intero e ‘avvicinarlo’ all’Europa tramite investimenti in tecnologie, infrastrutture e processi digitali, diviene, così, obiettivo primario ed essenziale.

In particolare, la Missione 1 del PNRR “Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo”, specie nella Componente 1 “Digitalizzazione, Innovazione e Sicurezza nella PA”, si prefigge proprio lo scopo di sostenere questa transizione digitale tramite la modernizzazione della Pubblica Amministrazione.

Nel Piano si evidenzia come la mancata “rivoluzione digitale” è “tra le cause del deludente andamento della produttività” e si sottolinea quanto “la scarsa familiarità con le tecnologie digitali caratterizza anche il settore pubblico”<sup>4</sup>, con un 98,9% di dipendenti delle Amministrazioni Pubbliche italiane che, prima dello scoppio della pandemia, non aveva mai utilizzato il lavoro agile.

La centralità degli interventi per la transizione digitale è rispecchiata dalle ingenti risorse dedicate: sui 191,5 miliardi di euro del Fondo, l’intera Missione 1 ha una dotazione finanziaria pari a 40,9 miliardi di euro [21% della dotazione complessiva], e la Componente 1 della Missione 1 di 11,12 miliardi di euro [5,8% della dotazione complessiva, 27,19% della dotazione della Missione1].

**Fig. 1.1 – Dotazione di ciascuna delle 6 Missioni – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.**



<sup>4</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, pag. 2, <https://www.italiadomani.gov.it/content/dam/sogei-ng/documenti/PNRR%20Aggiornato.pdf>.

**Fig. 1.2 – Dotazione Missione 1, Componenti 1, 2 e 3 – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.**

 <b>M1. DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ, CULTURA E TURISMO</b>	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M1C1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA	9,72	0,00	1,40	11,12
M1C2 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ NEL SISTEMA PRODUTTIVO	23,89	0,80	5,88	30,57
M1C3 - TURISMO E CULTURA 4.0	6,68	0,00	1,45	8,13
<b>Totale Missione 1</b>	<b>40,29</b>	<b>0,80</b>	<b>8,73</b>	<b>49,82</b>

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'obiettivo di migliorare le prestazioni digitali del Paese è funzionale anche all'aumento dell'Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI)<sup>5</sup> e al raggiungimento degli obiettivi delineati dalla Commissione Europea: razionalizzazione e digitalizzazione della pubblica amministrazione, sviluppo dei servizi pubblici digitali, miglioramento della connettività, diffusione di reti di telecomunicazione ad altissima capacità. Un elemento di maggiore criticità – e, quindi, anche di estremo interesse – è quello che attiene allo sviluppo delle competenze digitali di cittadini e lavoratori, insieme alla loro capacità di accesso a strumenti e servizi digitali, con specifica attenzione alle “categorie a rischio esclusione”.

Di particolare rilievo per la nostra indagine, è la sezione della M1C1 rubricata “Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione” che prevede la realizzazione di 3 riforme e 7 investimenti, con interventi specifici sulle PA locali.

Questi ultimi, quindi, costituiscono il nostro terreno di osservazione.

L'insieme degli interventi del Piano dovrebbe, pertanto, consentire alle amministrazioni coinvolte – in un periodo che va dalla metà del 2021 alla fine del 2026 – di affrontare, con maggiore consapevolezza e resilienza, i molteplici fattori abilitanti alla transizione al digitale, troppe volte condizionata dalla scarsità di mezzi [risorse e competenze in primis].

La previsione di una pluralità di attori coinvolti, a vario livello, nella governance degli interventi, per quanto renda sicuramente più complessa l'intera architettura programmatica, consente di responsabilizzare ogni soggetto interessato al processo di transizione – in ossequio alle previsioni degli artt. 14 e ss. del Codice dell'Amministrazione Digitale – rispetto alla effettiva realizzazione degli interventi e delle riforme, nonché all'attento monitoraggio della loro efficacia.

In questo contesto, il contributo si propone di analizzare, attraverso gli open data di ‘PA digitale 2026’, i primi dati di attuazione relativi alle Amministrazioni locali della regione Puglia con particolare riferimento alle seguenti misure della M1C1 del PNRR:

<sup>5</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/desi>.

- 1.2: Abilitazione e facilitazione migrazione al Cloud
- 1.3.1: Piattaforma Digitale Nazionale Dati
- 1.4.1: Esperienza del Cittadino nei servizi pubblici
- 1.4.3: Adozione pagoPA e app IO
- 1.4.4: Adozione identità digitale (SPID/CIE)

## 2. IL CONTESTO STRATEGICO DI RIFERIMENTO

### 2.1 *Il Digital Decade: una “bussola” digitale per definire la Strategia del Decennio Digitale europeo*

Con la Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022, è stato approvato il programma strategico per il decennio digitale 2030<sup>6</sup>, denominato “*Digital Decade*”.

Tale Decisione prende avvio dalla Comunicazione “*Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*”, del marzo 2021, che ne costituisce la base strategica e che, nel fissare traguardi e obiettivi di transizione digitale al 2030, ha previsto l’avvio di valutazioni annuali di monitoraggio, la previsione di indicatori chiave e la possibilità di realizzare progetti con il coinvolgimento di più Paesi (cd. “multinazionali”).

Con riferimento al primo – e spesso trascurato – aspetto, la Commissione ha coinvolto gli Stati membri in un ciclo annuale di cooperazione, che prevede un sistema di monitoraggio basato sul noto DESI – Digital Economic and Society Index, tramite il quale vengono effettuate una ricognizione ed una valutazione trasparenti, condivise e approfondite dello stato di avanzamento della digitalizzazione di ciascun Stato membro.

Il DESI fornisce dati per la redazione della relazione annuale sul Digital Decade, permettendo a ciascun Paese – tramite l’analisi dei propri risultati, ma, anche, tramite il confronto con i risultati raggiunti dagli altri Paesi coinvolti nella rilevazione – di apportare correttivi alla strategia in atto.

Non va dimenticato che la maggior parte del lavoro delle Istituzioni europee si basa sui diritti e sulla loro tutela; su questo fronte, va segnalata l’intesa raggiunta, il 6 dicembre 2022, tra Consiglio, Parlamento europeo e Commissione Europea sulla “*Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale*”<sup>7</sup>, poi sottoscritta il successivo 15 dicembre.

Il testo, lungi dall’essere una mera dichiarazione di principio, si pone come documento di integrazione dei diritti e principi digitali, che si affiancheranno ai

---

<sup>6</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D2481&from=EN>.

<sup>7</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-declaration-digital-rights-and-principles>.

diritti più tradizionali e forniranno a tutti i cittadini dell'UE una "carta" di sintesi dei propri diritti riconosciuti.

Nel testo della Dichiarazione, troviamo richiamati i seguenti diritti e principi:

1. porre le persone e i loro diritti al centro della trasformazione digitale;
2. sostenere la solidarietà e l'inclusione;
3. garantire la libertà di scelta online;
4. promuovere la partecipazione allo spazio pubblico digitale;
5. aumentare la sicurezza, la protezione e la responsabilizzazione delle persone;
6. promuovere la sostenibilità del futuro digitale.

Lo stato di attuazione di tali diritti e principi verrà inserito tra gli indicatori della relazione annuale di monitoraggio della Commissione sul Digital Decade, cui si affiancherà la rilevazione della percezione dei cittadini degli Stati membri sulla loro attuazione (Eurobarometer).

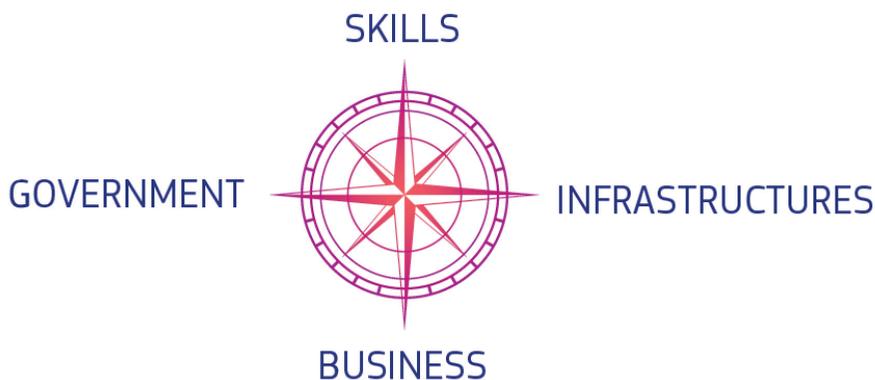
In ausilio al Digital Decade, vi è anche lo strumento dei progetti multinazionali, in parte già individuati dalla Commissione in questa prima fase del Decennio: tra essi, per quanto qui di nostro interesse, rientrano la realizzazione di infrastrutture per i dati e la Pubblica Amministrazione<sup>8</sup>. Su quest'ultimo aspetto, in particolare, l'UE si sta adoperando per aiutare le PA di tutta Europa nel complesso processo di transizione, mantenendo fermi i "principi" del miglioramento dei servizi e del loro accesso transfrontaliero, tramite l'interoperabilità dei dati e delle piattaforme e la condivisione e standardizzazione di informazioni e processi.

Tornando alla comunicazione "2030 Digital Compass: the European Way for the Digital Decade", con la quale la Commissione Europea ha spostato l'attenzione della propria strategia sulle competenze digital, essa si articola in quattro punti cardinali: competenze digitali, infrastrutture, trasformazione digitale, servizi pubblici.

---

<sup>8</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/digital-public-services>.

Fig. 1.3 – Digital Compass.



Fonte: Commissione europea.

Il primo punto cardinale interessa direttamente i cittadini, con importanti ricadute di “valore pubblico”. Il target 2030 prevede che almeno l’80% di tutti gli adulti possiedano competenze digitali di base e che 20 milioni di cittadini siano anche in possesso di competenze specialistiche in materia di Information and Communication Technologies (ICT). Particolare attenzione è riservata alla riduzione del divario di genere. Forte anche l’investimento sulle competenze digitali avanzate, che richiedono una base di scienze informatiche.

Il secondo punto cardinale sostiene la realizzazione di infrastrutture digitali sicure, efficienti e sostenibili: il target prevede, sempre entro il 2030, che la connettività in gigabit e la tecnologia 5G debbano essere disponibili per tutte le famiglie dell’UE.

Il terzo punto cardinale si interessa della trasformazione digitale delle imprese: entro il 2030, il tessuto imprenditoriale - in particolare, quello delle PMI di cui è quasi esclusivamente costituito il sistema economico italiano - deve evolvere verso l’utilizzo di cloud computing, big data e intelligenza artificiale.

Il quarto punto cardinale, infine, è incentrato sulla digitalizzazione dei servizi pubblici: entro il 2030, tutti i principali servizi pubblici dovranno essere accessibili e disponibili online, con una visione unitaria del sistema pubblico come “*Government as a platform*”.

## 2.2 *Italia Digitale 2026 e la piattaforma “PA digitale2026”*

Nello specifico scenario italiano, va sicuramente menzionato il progetto “Italia Digitale 2026”, strumento di ausilio per la realizzazione degli interventi previsti dalla Missione 1 – Componente 1 (M1C1) del PNRR. Il Dipartimento per la Trasformazione Digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha, al proposito, lanciato la piattaforma “Padigitale2026”<sup>9</sup>, quale unico punto di accesso agli avvisi e alle risorse del Piano Nazionale di ripresa e Resilienza rivolti alla digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche.

La piattaforma affianca il sito di progetto “Italia Domani” – che rimane strumento di visione complessiva della struttura e dell’andamento di tutte le 6 Missioni e le relative Componenti dell’intero Piano – per l’attuazione degli specifici interventi di digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche; inoltre, coordina gli interventi dei soggetti attuatori istituzionali: oltre al già menzionato DTD, AgID, ACN (Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale), Consip e PagoPA.

Dall’ultimo trimestre 2022, la piattaforma ospita anche una sezione “open data”, con una serie di dataset aperti e riutilizzabili relativi ad alcuni avvisi della M1C1, precisamente:

- 1.2: Abilitazione e facilitazione migrazione al Cloud;
- 1.3.1: Piattaforma Digitale Nazionale Dati;
- 1.4.1: Esperienza del Cittadino nei servizi pubblici;
- 1.4.3: Adozione pagoPA e app IO;
- 1.4.4: Adozione identità digitale (SPID/CIE);
- 1.4.5: Piattaforma Notifiche digitali.

Come evidenziato nella stessa sezione “open data” del portale “Padigitale2026”, la trasparenza dei dati pubblici, che si realizza tramite il processo di apertura degli stessi, è un presupposto fondamentale per migliorare le politiche pubbliche tramite un approccio informato, consapevole e data-driven.

La centralità dei dati aperti nell’intero ecosistema dei dati è suffragata dall’analisi proposta in questo studio nel successivo paragrafo 4 che è stata possibile proprio grazie ai dati pubblicati nella sezione “open data” della piattaforma “Padigitale2026”.

## 2.3 *Piano Triennale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione 2022-2024*

Nell’esame dell’attuale contesto, non è possibile omettere il principale documento strategico per le PA in ambito ICT: il Piano Triennale per l’Informatica

---

<sup>9</sup> <https://padigitale2026.gov.it/>.

nella PA<sup>10</sup>, il cui aggiornamento 2022-2024 è stato pubblicato lo scorso 22 dicembre.

Il Piano è stato approvato con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 17 gennaio 2023, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 27 febbraio 2023, n. 49.

Come sempre, l'aggiornamento recepisce l'evoluzione del Piano, pur confermandone modello strategico, principi guida e struttura complessiva; l'edizione 2022-2024 rende ulteriormente evidente l'aderenza del Piano Triennale ICT al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) tramite il riferimento espresso ai target, alle missioni, a misure/componenti/investimenti e riforme, nonché agli avvisi del PNRR già pubblicati. Inoltre, il Piano Triennale ICT si presenta con una revisione del contesto normativo e strategico, recependo gli ultimi interventi normativi nel settore; una sezione rubricata "*Linee di azione ancora vigenti*", nella quale sono state inserite le azioni ancora vigenti presenti in precedenti edizioni del Piano; nuove scadenze per le azioni del Piano Triennale 2021-2023 non ancora chiuse.

L'impostazione del Piano è rimasta la stessa delle due precedenti edizioni, con la suddivisione in tre parti: la prima ne racconta la strategia sottostante e i principi che lo guidano; la seconda è articolata in sei "componenti tecnologiche": servizi, dati, piattaforme, infrastrutture, interoperabilità, sicurezza informatica; la terza, infine, fa perno sulle leve per l'innovazione – tra le quali, le competenze digitali – e sulla governance della trasformazione digitale, vera chiave di volta per l'efficace attuazione delle odierne politiche pubbliche.

#### 2.4 *Piano Triennale di Riorganizzazione Digitale 2022-2024 della Regione Puglia*

La comprensione delle dinamiche finora esposte si coniuga con le iniziative prese nello specifico contesto regionale, in primis con la Deliberazione di Giunta regionale 30 maggio 2022, n. 791<sup>11</sup>, con la quale la Regione Puglia ha adottato il proprio Piano strategico triennale di riorganizzazione digitale (PRD). La programmazione degli interventi previsti nel triennio che va dal 2022 al 2024 si articola in ventisei Obiettivi Realizzativi (OR), molti dei quali articolati in sub-interventi.

La struttura del Piano regionale ha dato corpo ai macro-obiettivi stabiliti dalla deliberazione 22 luglio 2021, n. 1219<sup>12</sup>, con la quale la Giunta Regiona-

<sup>10</sup> [https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/piano\\_triennale\\_per\\_linformatica\\_nella\\_pa\\_2022-2024.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/piano_triennale_per_linformatica_nella_pa_2022-2024.pdf).

<sup>11</sup> [https://burp.regione.puglia.it/documents/20135/1910725/DEL\\_791\\_2022.pdf/f06827af-4e7d-a06d-652c-683c15b0f307?t=1657271393318](https://burp.regione.puglia.it/documents/20135/1910725/DEL_791_2022.pdf/f06827af-4e7d-a06d-652c-683c15b0f307?t=1657271393318).

<sup>12</sup> [https://burp.regione.puglia.it/documents/20135/1544828/DEL\\_1219\\_2021.pdf/378e9ced-4bd3-f095-e194-576196019ebb?version=1.0&t=1631883074728](https://burp.regione.puglia.it/documents/20135/1544828/DEL_1219_2021.pdf/378e9ced-4bd3-f095-e194-576196019ebb?version=1.0&t=1631883074728).

le, nell'affidare al Responsabile per la Transizione Digitale (RTD) – in coerenza con i compiti e le funzioni attribuitegli dall'art. 17, D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 “Codice dell'Amministrazione Digitale” (CAD) e dalla circolare n. 3/2018<sup>13</sup> del Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – il compito di analizzare, razionalizzare, reingegnerizzare e semplificare la struttura digitale dell'Amministrazione, previa redazione di un Piano triennale di Riorganizzazione Digitale, aveva fissato quali obiettivi primari quelli di:

- *completare il percorso di digitalizzazione dell'apparato amministrativo regionale;*
- *razionalizzare i sistemi informativi regionali, evitando il duplicarsi di infrastrutture tecnologiche che svolgono le medesime funzionalità;*
- *garantire l'interoperabilità dei sistemi informativi regionali;*
- *potenziare il monitoraggio e la governance del percorso di organizzazione digitale della Regione Puglia;*
- *completare l'integrazione di tutti i sistemi informativi con le piattaforme abilitanti in uso alla Regione Puglia;*
- *assicurare l'accessibilità dei procedimenti amministrativi digitali erogati mediante sito e/o app regionali;*
- *promuovere e completare il conferimento automatico di dati in formato aperto nella piattaforma Open Data regionale e nelle ulteriori piattaforme comunitarie e nazionali previste;*
- *completare e diffondere l'utilizzo del Catalogo dei Servizi digitali di Regione;*
- *dotare la Regione Puglia di un Decision Support System (DSS) basato sull'accesso strutturato a tutti i sistemi informativi regionali;*
- *assicurare, in sinergia con i Dirigenti competenti ratione materiae in qualità di Designati al trattamento ex D.G.R. n 145/2019 e con il Responsabile della Protezione dei Dati personali regionale (RPD), che i sistemi informativi regionali siano conformi ai principi di data protection by default e by design.*

È importante sottolineare la centralità di tale visione, dal momento che il ruolo del RTD, quale promotore e coordinatore della strategia regionale, nonché responsabile unico per la realizzazione degli interventi del Piano triennale ICT di AgID e dell'attuazione del CAD rispetto a tutte le politiche di transizione digitale, ha forte incidenza sull'erogazione dei servizi, sulla loro accessibilità e, nel complesso, sul ruolo di abilitatrice che la Regione può assumere rispetto a tutte le iniziative del territorio di riferimento.

---

<sup>13</sup> [https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Circolare\\_n\\_3\\_10\\_2018.pdf](https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Circolare_n_3_10_2018.pdf).

### 3. L'INDICE DI DIGITALIZZAZIONE DELL'ECONOMIA E DELLA SOCIETÀ (DESI) E L'INDICE "DI GENERE" (WID): UNO SGUARDO D'INSIEME SUL TERRITORIO REGIONALE

Come si è anticipato nel precedente paragrafo 1, il DESI - Digital Economic and Society Index – è l'indicatore attraverso il quale viene monitorato, a livello europeo, il grado di digitalizzazione di ciascuno Stato membro.

Il DESI è un indice composito, articolato proprio in quelle quattro dimensioni, suggerite dalla "bussola", ritenute essenziali dall'UE per il prossimo decennio, ovvero:

- competenze del capitale umano;
- infrastrutture digitali sicure e sostenibili (connettività);
- integrazione delle tecnologie digitali;
- digitalizzazione dei servizi pubblici.

Ciascuna dimensione si compone di specifiche sottodimensioni, che comprendono uno o più indicatori (sino a sette), per un totale di trentatré indicatori complessivi.

I più recenti dati ad oggi disponibili, pubblicati a luglio 2022, collocano l'Italia al 18° posto fra i 27 Stati membri dell'UE – posizione risultante dalla media delle quattro dimensioni suindicate – ed evidenziano un significativo incremento delle performance conseguite dal nostro Paese nell'ultimo quinquennio.

In particolare, guardando alle singole dimensioni del DESI, è possibile sottolineare le seguenti evidenze.

1. Sulla dimensione relativa alle competenze del capitale umano, l'Italia si colloca al 25° posto su 27 paesi dell'UE. I dati ci dicono che solo il 46% delle persone possiede perlomeno competenze digitali di base, a fronte di una media UE del 54%. Il divario è invece inferiore se si considerano le competenze digitali superiori a quelle di base (23% in Italia rispetto al 26% nell'UE). Inoltre, l'Italia ha una percentuale molto bassa di laureati nel settore TIC (1,4%, ovvero il dato più basso registrato nell'UE).
2. Sulla dimensione relativa alle infrastrutture digitali sicure e sostenibili (connettività) – nella quale il nostro Paese registra, tra le quattro dimensioni, le migliori performance – l'Italia si colloca, complessivamente, al 7° posto tra gli Stati europei. Nell'ultimo periodo, i progressi più significativi hanno riguardato la copertura 5G, che è passata dall'8% al 99,7% delle zone abitate. Per quanto riguarda le infrastrutture fisse a banda larga, se da una parte la copertura della rete di accesso di prossima generazione (NGA, Next Generation Access) a banda larga veloce è aumentata di 4 punti percentuali (dal 93% delle famiglie nel 2020 al 97% nel 2021) ed è superiore alla media UE (90%), dall'altra la percentuale di famiglie che hanno accesso alla rete fissa ad altissima capacità (VHCN, Very High-Capacity Network) è ancora molto bassa (44%) e ben inferiore alla media UE, pari al 70%, nonostante la tendenza positiva osservata negli ultimi anni.

3. Sulla dimensione relativa all'integrazione delle tecnologie digitali, l'Italia si colloca all'8° posto nell'UE. Le PMI italiane che hanno almeno un livello base di "intensità digitale"<sup>14</sup> sono il 60% del totale (la media UE è pari al 55%). Grazie agli interventi legislativi abilitanti della transizione al digitale, quasi tutte le imprese italiane (95%) utilizzano la fatturazione elettronica e si registrano, inoltre, buoni risultati nella diffusione dei servizi cloud, con un utilizzo di tale tecnologia nel 52% delle imprese (media UE del 34%). L'utilizzo dei big data è invece basso (sono utilizzati dal 9% delle imprese italiane, rispetto a una media UE del 14%), come pure l'uso di tecnologie basate sull'intelligenza artificiale (6% delle imprese italiane, mentre la media UE è dell'8%). La diffusione del commercio elettronico è aumentata tra il 2020 e il 2021, raggiungendo il 13%, ma resta ancora inferiore alla media UE.
4. Sulla dimensione relativa ai servizi pubblici digitali, l'Italia si colloca al 19° posto nell'Unione. Nonostante l'indicatore segnali un trend decisamente positivo, solo il 40% degli utenti italiani di internet ricorre ai servizi pubblici digitali (a fronte di una media UE del 65%). L'Italia ottiene risultati migliori rispetto all'UE in tema di politiche sui dati aperti, raggiungendo un punteggio del 92%<sup>15</sup>. Infine, per l'offerta di servizi pubblici digitali, l'Italia risulta molto vicina alla media UE quanto ai servizi per le imprese (con un punteggio di 79 rispetto a una media UE di 82), mentre il divario con la media UE è leggermente superiore sull'offerta di servizi pubblici digitali per i cittadini (67 in Italia rispetto a 75 nell'UE).

A completamento di questa breve panoramica sul contesto nazionale, è utile richiamare anche i più recenti dati che emergono dal 'quadro di valutazione delle donne in digitale' (Women in Digital – WiD)<sup>16</sup>, strumento introdotto dalla Commissione europea per valutare i dati relativi all'inclusione delle donne nei posti di lavoro digitali, nelle carriere e nell'imprenditorialità. Nello specifico, WiD valuta, in un'ottica di genere ed attraverso dodici indicatori, le prestazioni degli Stati membri relative all'uso di Internet, le competenze degli utenti di Internet, le competenze specialistiche ed occupazione.

Come si può desumere dalla tabella che segue, le performance del nostro Paese non sono soddisfacenti per nessuna delle tre dimensioni considerate, con-

---

<sup>14</sup> Un'impresa possiede l'intensità digitale di base se utilizza almeno quattro delle dodici tecnologie digitali selezionate.

<sup>15</sup> L'ottava edizione dell'Open Data Maturity Report, pubblicata nel mese di Dicembre 2022, ha confermato i progressi compiuti dal nostro Paese in tema di pubblicazione e riutilizzo dei dati aperti. In particolare, l'Italia, con un maturity level rating complessivo pari al 91% - a fronte di una media UE del 79% - si colloca all'8° posto nella classifica generale dei Paesi UE, posizionandosi all'interno del cluster di Paesi più avanzati (cd 'trend-setter').

<sup>16</sup> <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/88777>.

seguendo, in particolare, i risultati peggiori, in termini di ranking, nella dimensione delle ‘competenze degli utenti di internet’. Nell’ambito della sezione ‘uso di internet’, invece, vi sono due indicatori per i quali il valore nazionale risulta sensibilmente migliore di quello europeo, ovvero quelli relativi alla frequenza di corsi online ed alla partecipazione a consultazioni online. Infine, nella componente ‘competenze specialistiche ed occupazione’, l’unico indicatore per il quale il risultato italiano è migliore di quello europeo riguarda il cosiddetto ‘Unadjusted gender pay gap’, ovvero il divario retributivo di genere calcolato considerando solo il salario medio e non anche i fattori che lo influenzano.

**Fig. 1.4 – WiD – Quadro di valutazione delle donne in digitale, Italia e UE, percentuali e ranking.**

	ITALY		EU		
	Women value	Men rank	Women value	Men value	
<b>1 Use of internet</b>					
1.1 Internet users % individuals, 2021	79%	24	82%	87%	88%
1.2 People who have never used the internet % individuals, 2021	13%	23	10%	8%	7%
1.3 Online banking % internet users, 2021	51%	25	60%	64%	67%
1.4 Doing an online course % internet users, 2021	24%	14	23%	22%	20%
1.5 Online consultations or voting % internet users, 2021	14%	5	13%	9%	10%
1.6 e-Government users % internet users, 2021	39%	25	41%	65%	65%
<b>1 Use of internet Score (0-100)</b>	<b>56</b>	<b>22</b>		<b>63</b>	
<b>2 Internet user skills</b>					
2.1 At least basic digital skills % individuals, 2021	43%	24	48%	52%	56%
2.2 Above basic digital skills % individuals, 2021	20%	20	25%	25%	28%
2.3 At least basic digital content creation skills % individuals, 2021	55%	25	60%	65%	68%
<b>2 Internet user skills Score (0-100)</b>	<b>44</b>	<b>24</b>		<b>53</b>	
<b>3 Specialist skills and employment</b>					
3.1 STEM graduates Per 1000 individuals aged 20-29, 2020	14	14	20	14	28
3.2 ICT specialists % total employment, 2021	1.5%	22	5.7%	1.9%	7%
3.3 Unadjusted gender pay gap % difference in pay, 2020	15%	7		19%	
<b>3 Specialist skills and employment Score (0-100)</b>	<b>49</b>	<b>14</b>		<b>49</b>	
<b>Women in Digital Index Score (0-100)</b>	<b>49.7</b>	<b>21</b>		<b>54.9</b>	

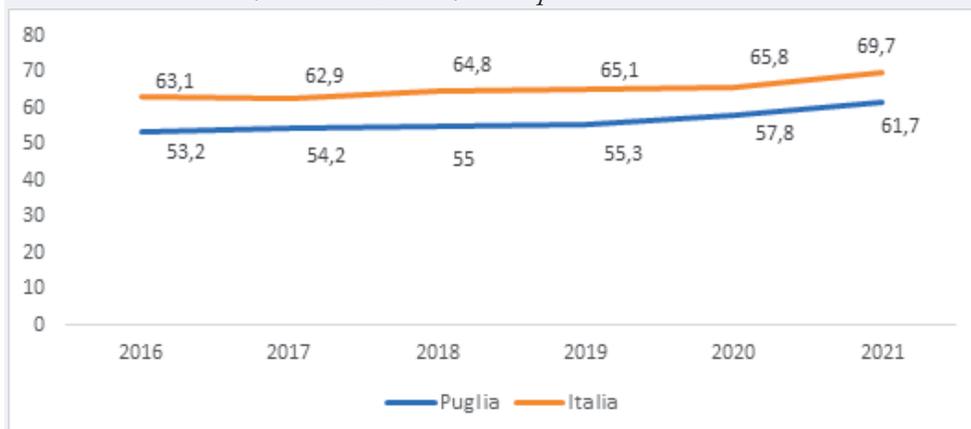
Fonte: Eurostat (2022).

Come è noto, non è al momento possibile costruire l'equivalente del DESI a livello regionale<sup>17</sup>, nonostante sarebbe certamente utile – per i policy makers locali – poter disporre di un indice in grado di segnalare punti di forza e debolezza del territorio.

Per questo motivo, si ritiene opportuno riportare, qui di seguito, alcuni dati regionali – e, laddove possibile, provinciali – relativi alle quattro dimensioni considerate dal DESI, ovvero: competenze; connettività; integrazione delle tecnologie digitali e servizi pubblici digitali.

Per inquadrare il tema delle competenze, si considera in primo luogo l'indicatore che misura la disponibilità in famiglia di almeno un computer e della connessione ad Internet. Tale indicatore, pur mostrando per la Puglia un trend in continua crescita per il periodo 2016-2021, evidenzia ancora un gap piuttosto significativo tra il valore regionale (61,7%) e quello nazionale (69,7%).

**Fig. 1.5** – *Disponibilità in famiglia di almeno un computer e della connessione a Internet, anni 2016-2021, valori percentuali.*



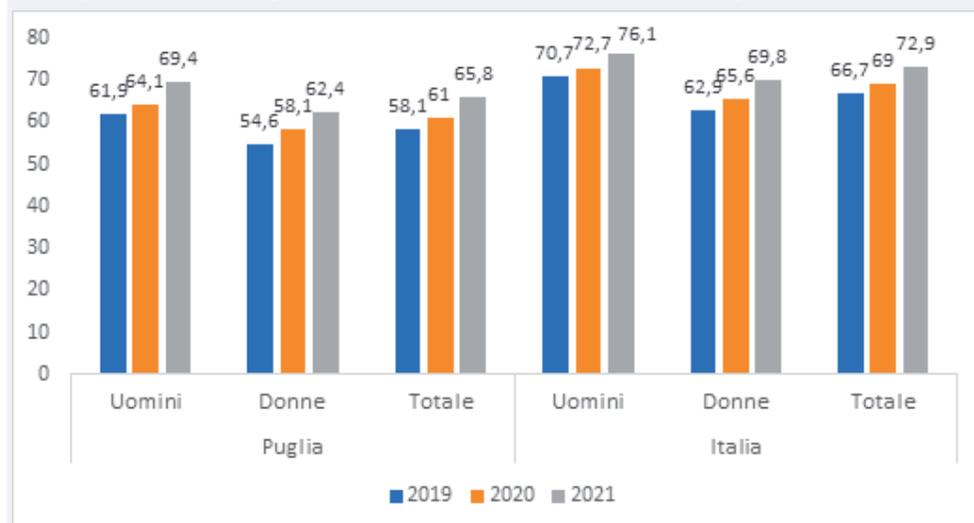
Fonte: Istat (2022).

Una dinamica simile assume anche l'indicatore che misura gli utenti regolari di internet, che in Puglia sono pari, nel 2021, al 65,8% della popolazione totale (69,4% uomini e 62,4% donne), a fronte di un dato medio nazionale del 72,9% (66,7% uomini e 69% donne).

<sup>17</sup>

Un tentativo in tal senso è effettuato da qualche anno dall'Osservatorio Agenda Digitale del Politecnico di Milano, con la precisazione che gli indicatori usati per replicare il DESI a livello regionale, a causa di indisponibilità di dati comparabili, non sono esattamente gli stessi adoperati per il DESI a livello di Stato membro, ma derivano da una pluralità di fonti.

Fig. 1.6 – Utenti regolari di internet, anni 2019-2021, valori percentuali.



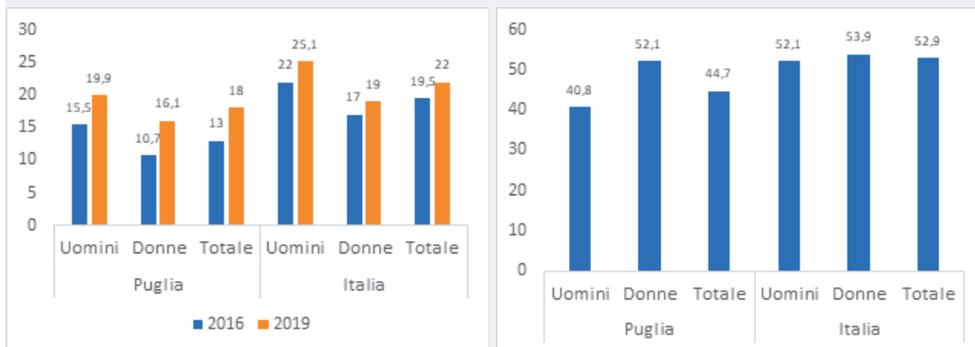
Fonte: Istat (2022).

Con riferimento alle cosiddette ‘competenze digitali elevate’, è innanzitutto possibile sottolineare come a livello pugliese si sia registrato, nel periodo 2016-2019 e sia per gli uomini che per le donne, un netto incremento percentuale, pur rimanendo i valori regionali ancora sensibilmente inferiori a quelli medi nazionali.

Per quanto riguarda gli occupati con competenze digitali elevate, è interessante osservare come, sia a livello nazionale che a livello regionale, le donne facciano registrare percentuali maggiori, con un delta rispetto agli occupati uomini che risulta decisamente consistente in Puglia (52,1% donne e 40,1% uomini).

**Fig. 1.7 – Competenze digitali elevate e occupati con competenze digitali elevate, valori percentuali.**

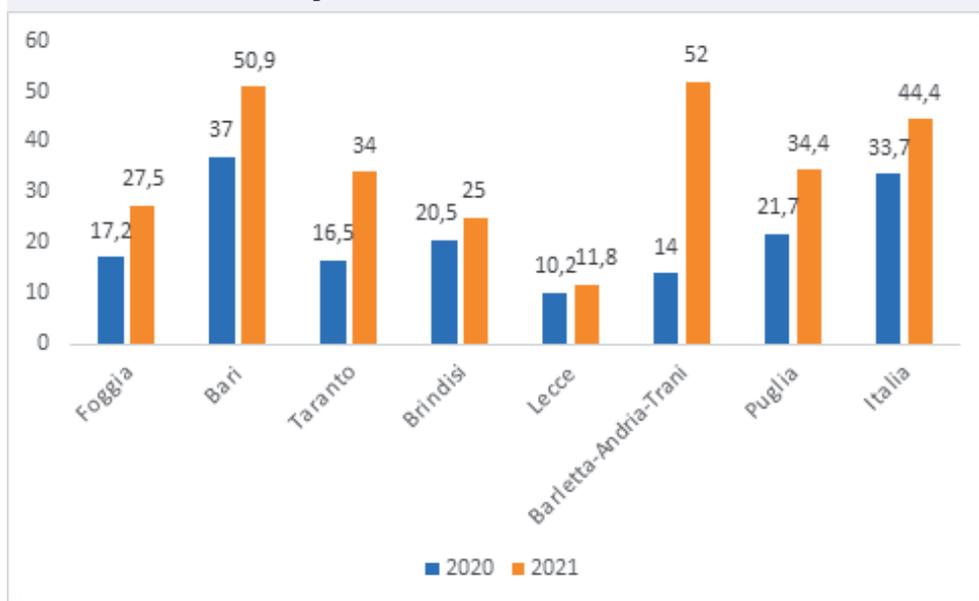
Competenze digitali elevate (2016; 2019)    Occupati con competenze digitali elevate (2019)



Fonte: Istat (2022).

Passando alla dimensione della connettività, è possibile richiamare, con dettaglio provinciale, i dati relativi alla percentuale di copertura della rete fissa di accesso ultra-veloce a Internet. Tali dati segnalano nel 2021, per le province di Bari (50,9%) e Barletta-Andria-Trani (52%), percentuali decisamente superiori a quella media nazionale (44,4%). Al contrario, la copertura risulta di molto inferiore ai valori medi nazionali, ed anche a quelli delle altre province pugliesi, nei territori di Lecce (11,8%) e Brindisi (25%). Da segnalare, infine, il consistente miglioramento fatto registrare nel biennio 2020-2021 nella provincia di Taranto (dal 16,5% al 34%).

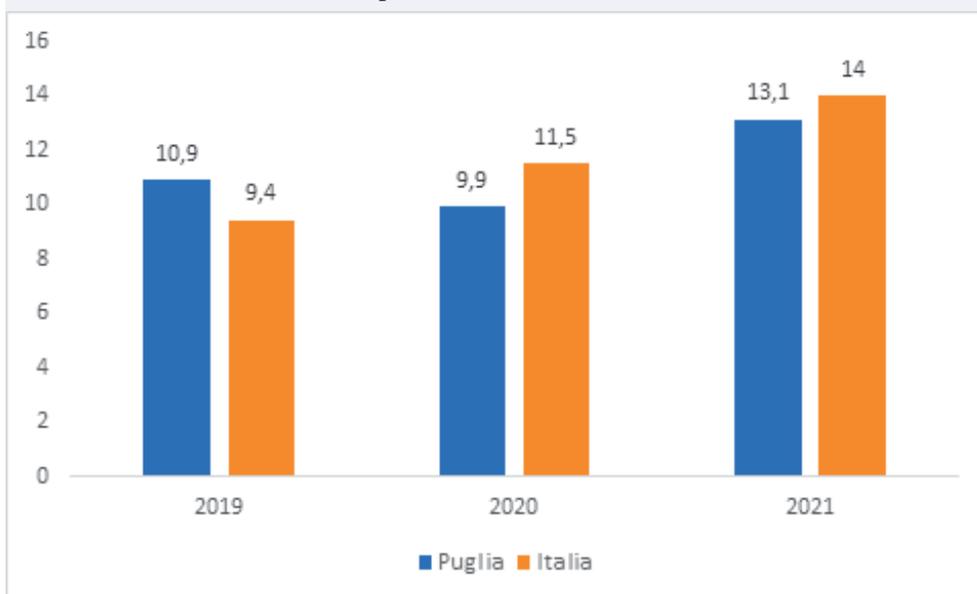
**Fig. 1.8** – Copertura della rete fissa di accesso ultra-veloce a internet, anni 2020-2021, valori percentuali.



Fonte: Istat (2022).

Con riferimento all'integrazione delle tecnologie digitali, l'indicatore considerato è quello relativo alle imprese con almeno 10 addetti che effettuano vendite via web a clienti finali. Anche in questo caso il valore pugliese dell'indicatore (11,5%) risulta, nel 2021, sensibilmente inferiore a quello nazionale (14%).

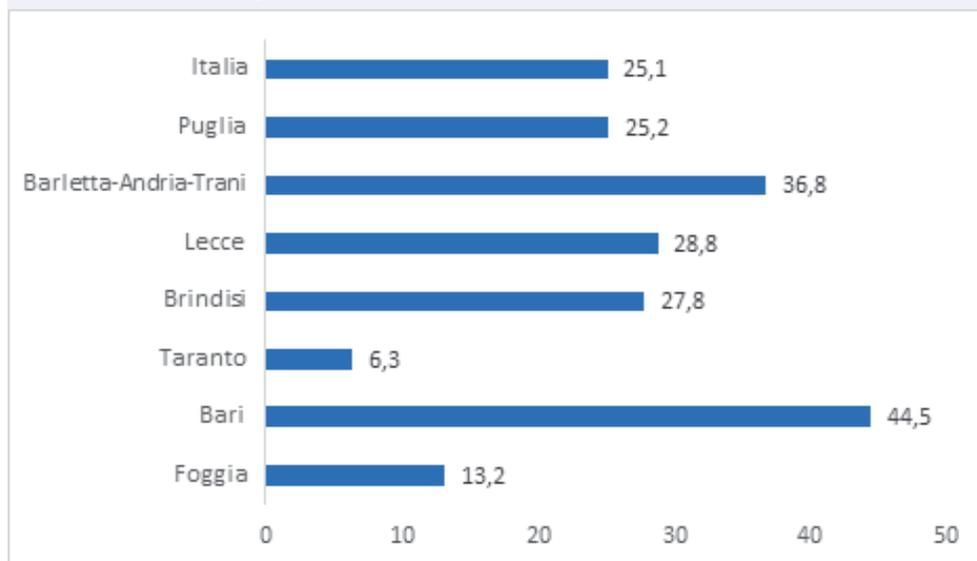
**Fig. 1.9** – Imprese con almeno 10 addetti con vendite via web a clienti finali, anni 2019-2021, valori percentuali.



Fonte: Istat (2022).

Infine, nell'ambito della dimensione dei servizi pubblici digitali, è interessante – e per certi versi sorprendente – osservare come già nel 2018, ultimo anno per il quale il dato è disponibile, nelle province di Bari (44,5%) e Barletta-Andria-Trani (36,8%), la percentuale dei comuni con servizi per le famiglie interamente on line fosse decisamente più elevata della media nazionale (25,1%). Anche le province di Lecce (28,8%) e Brindisi (27,8%) registrano valori più elevati di quello medio nazionale, mentre decisamente più indietro si collocano le province di Foggia (13,2%) e Taranto (6,3%).

**Fig. 1.10** – Comuni con servizi per le famiglie interamente on line, anno 2018, valori percentuali.



Fonte: Istat (2022).

#### 4. GLI INTERVENTI DELLA MIC1 DEL PNRR: PRIMI DATI DI ATTUAZIONE PER LE AMMINISTRAZIONI LOCALI DELLA REGIONE PUGLIA.

Come visto nel paragrafo precedente, i dati che riguardano il territorio pugliese sono piuttosto interessanti, anche considerando alcune peculiarità che non si è mancato di far rilevare.

Sicuramente, gli aspetti “tecnologici” del vivere quotidiano sono e rappresentano elementi fondamentali di una analisi incentrata sui dati; a maggior ragione, qualora si voglia cercare di comprendere alcuni fenomeni sottostanti.

Nel presente paragrafo, pertanto, si è provato a verificare quale significato ci restituiscano i dati aperti pubblicati sulla piattaforma “Padigitale2026” e relativi agli avvisi del PNRR, selezionando, tra essi, esclusivamente quelli relativi ai comuni pugliesi ed in particolare<sup>18</sup>:

- 1.2. - Abilitazione e facilitazione migrazione al Cloud;
- 1.4.1 - Esperienza del Cittadino nei servizi pubblici;
- 1.4.3 - Pago PA e App IO;
- 1.4.4 - Adozione di identità digitale;

<sup>18</sup> Alla data della rilevazione, nessun dato era presente per l'intervento MIC1I1.3.1 – Piattaforma Digitale Nazionale Dati.

– 1.4.5 - Digitalizzazione degli avvisi pubblici.

L'avviso relativo alla M1C1 I1.2 facilita la realizzazione dell'Investimento 1.2 "Abilitazione al cloud per le PA locali", per le quali, in funzione dell'obbligo introdotto dall'art. 35 del D.L. n. 76/2020, è prevista la migrazione dei propri CED verso ambienti cloud.

L'Avviso relativo alla M1C1 I1.4.1 (n. 2 avvisi) mira alla realizzazione di interventi di miglioramento dei siti web delle PA e degli eventuali servizi digitali per il cittadino, secondo modelli, schemi e sistemi standardizzati.

L'Avviso relativo alla M1C1 I1.4.3 si compone di due differenti interventi:

- adozione App IO (n. 2 avvisi), con l'obiettivo della migrazione e dell'attivazione dei servizi digitali dell'amministrazione sull'APP IO, così che, in attuazione dell'articolo 64-bis del CAD, le pubbliche amministrazioni possano rendere fruibili i propri servizi digitali, tramite il punto di accesso telematico attivato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri;
- adozione piattaforma PagoPA (n. 2 avvisi), con l'obiettivo di consentire il rispetto dell'articolo 5 del D. Lgs. n. 82/2005 (CAD) e il conseguente obbligo per le pubbliche amministrazioni di accettare, tramite la piattaforma pagoPA, i pagamenti elettronici spettanti a qualsiasi titolo.

L'Avviso M1C1 I1.4.4 finanzia l'estensione dell'utilizzo delle piattaforme nazionali di identità digitale - SPID CIE, incentivando indirettamente anche la loro evoluzione attraverso l'adozione dello standard OpenId Connect.

L'Avviso M1C1 I1.4.5, infine, sostiene l'adesione delle amministrazioni alla Piattaforma Notifiche Digitali (PND), che permetterà alla Pubblica Amministrazione di inviare ai cittadini notifiche di atti amministrativi a valore legale, con certezza della procedura, risparmio di costi, riduzione degli irreperibili.

Rispetto agli avvisi considerati, è in primo luogo possibile sottolineare come questi siano riconducibili più direttamente a due delle quattro dimensioni del DESI, ovvero l'integrazione delle tecnologie digitali e la digitalizzazione dei servizi pubblici.

Entrando nel merito dell'analisi dei dati relativi alle candidature presentate e finanziate, è innanzi tutto possibile sottolineare come gli Avvisi rispetto ai quali sono state complessivamente presentate più candidature da parte dei Comuni pugliesi sono, rispettivamente, gli Avvisi 1.2 (Abilitazione e facilitazione migrazione al Cloud); 1.4.5 (Digitalizzazione degli avvisi pubblici) e 1.4.1 (Esperienza del Cittadino nei servizi pubblici). Percentuali di partecipazione sensibilmente più basse si ritrovano negli Avvisi 1.4.3 (Pago PA e App IO).

Gli Avvisi 1.4.5 ed 1.4.1 sono anche quelli nell'ambito dei quali si registra il maggior numero di Comuni finanziati, segue l'Avviso 1.4.4 (Adozione di identità digitale), mentre il più basso numero di Comuni finanziati (138) si osserva proprio nell'Avviso 2.1, rispetto al quale la presentazione di candidature è stata maggiore.

**Tab. 1.1 – Candidature presentate e Comuni finanziati nelle province pugliesi.**

Province	Numero totale di Comuni	Avviso 1.2		Avviso 1.4.1		Avviso 1.4.3 - App IO		Avviso 1.4.3 - Pago PA		Avviso 1.4.4		Avviso 1.4.5	
		Candidature presentate	Comuni finanziati										
Bari	41	43	22	40	40	42	36	41	26	45	36	41	41
Barletta Andria Trani	10	10	5	9	9	8	8	6	4	8	7	10	10
Brindisi	20	20	12	19	18	15	14	13	8	21	17	20	20
Foggia	61	58	43	46	46	37	36	45	39	48	43	55	55
Lecce	96	95	42	77	77	76	68	75	54	72	62	94	94
Taranto	29	29	14	25	25	26	21	26	19	29	22	26	26
<b>TOTALE</b>	<b>257</b>	<b>255</b>	<b>138</b>	<b>216</b>	<b>215</b>	<b>204</b>	<b>183</b>	<b>206</b>	<b>150</b>	<b>223</b>	<b>187</b>	<b>246</b>	<b>246</b>

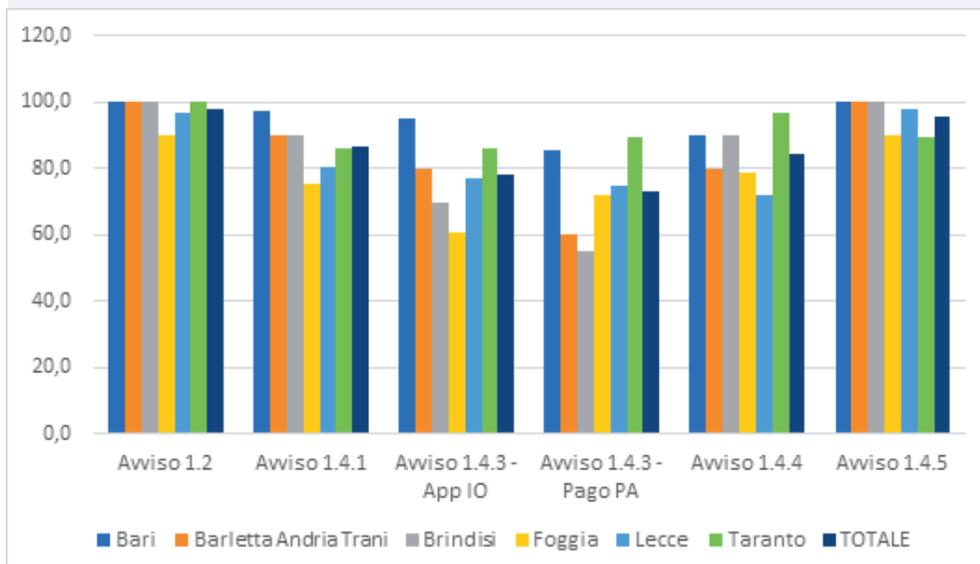
Fonte: Elaborazioni IPRES su dati Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la trasformazione digitale (2022).

Guardando ai dati provinciali relativi alla presentazione delle candidature sui vari Avvisi considerati, è possibile sottolineare come, rispetto alle due misure più partecipate – ovvero la 1.2 e l'1.4.5 – vi siano alcune province che hanno fatto registrare un'adesione totale alle iniziative da parte delle proprie Amministrazioni comunali (Bari, Barletta Andria Trani, Brindisi e – sull'1.2 – anche Taranto).

Con riferimento agli altri Avvisi, è possibile evidenziare che:

- nell'Avviso 1.4.1, la partecipazione dei Comuni della provincia di Bari risulta notevolmente sopra quella media regionale, mentre il tasso di partecipazione è decisamente più basso per i Comuni delle province di Foggia e Lecce;
- anche nell'ambito dell'Avviso 1.4.3 App Io, la partecipazione risulta più elevata per i Comuni della provincia di Bari, mentre i valori più bassi si riscontrano nei territori di Foggia e Brindisi;
- nell'Avviso 1.4.3 Pago PA, invece, la percentuale di partecipazione è più elevata per i Comuni della provincia di Taranto, mentre tassi inferiori si registrano nelle province di Barletta Andria Trani e Brindisi;
- nell'ambito dell'Avviso 1.4.4 Adozione di identità digitale la partecipazione è stata decisamente elevata per le province di Taranto, Bari e Brindisi, mentre la percentuale più bassa si riscontra a Lecce.

Fig. 1.11 – Percentuali provinciali di Comuni che hanno presentato candidatura.



Fonte: Elaborazioni IPRES su dati Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la trasformazione digitale (2022).

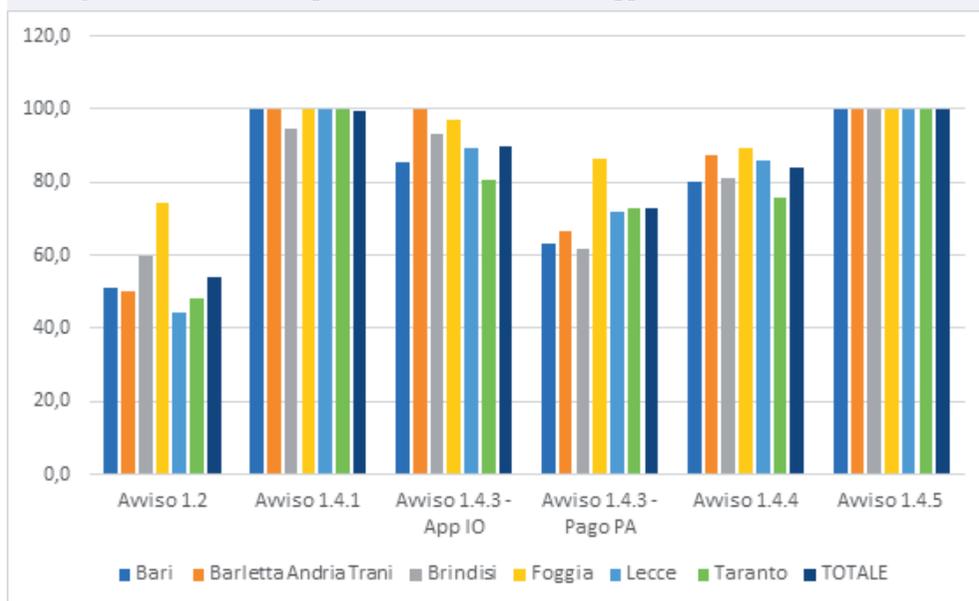
Anche rispetto ai tassi di approvazione delle candidature presentate è possibile osservare andamenti sensibilmente differenti nelle diverse province pugliesi.

Fatti salvi gli Avvisi 1.4.5 ed 1.4.1, nell'ambito dei quali sono state finanziate pressoché tutte le candidature presentate (eccetto un solo Comune brindisino, rinunciatario), per gli altri Avvisi è possibile osservare quanto segue:

- nell'ambito dell'Avviso 1.4.3 App Io, che complessivamente fa registrare un tasso regionale di approvazione dell'89,7%, la performance migliore è quella della provincia di Barletta Andria Trani (con il 100% delle candidature finanziate), mentre il tasso di approvazione più basso si registra nella provincia di Taranto;
- nell'Avviso 1.4.4 Adozione di identità digitale, le province che fanno registrare le percentuali di approvazione più elevate sono Foggia, Barletta Andria Trani e Lecce, mentre il valore più basso è quello della provincia di Taranto;
- nell'Avviso 1.4.3 Pago PA, nell'ambito del quale la percentuale di approvazione media regionale è del 72,8%, la punta più elevata si raggiunge a Foggia (86,7%), mentre i tassi più bassi di approvazione sono nelle province di Bari (63,4%) e Brindisi (61,5%);
- infine, come già accennato, l'Avviso 1.2 è quello che rispetto agli altri fa registrare, a livello regionale, la più bassa percentuale di approvazione (54,1%). Anche in questo caso, la percentuale più elevata è quella della

provincia di Foggia, mentre i valori più bassi sono quelli di Lecce (44,2%) e Taranto (48,3%).

Fig. 1.12 – Percentuali provinciali di candidature approvate.



Fonte: Elaborazioni IPRES su dati Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la trasformazione digitale (2022).

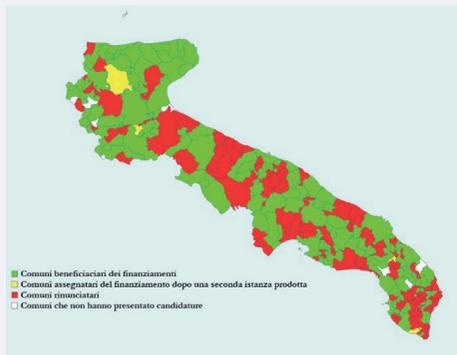
Le evidenze sin qui descritte si riportano, di seguito, in apposite cartine geografiche nelle quali sono fornite, per ogni Avviso considerato, le informazioni relative ai Comuni pugliesi che non hanno proposto candidature, a quelli che risultano beneficiari del finanziamento (anche, eventualmente, dopo aver prodotto un'istanza successiva alla prima) ed ai Comuni rinunciatari.

In particolar modo per gli Avvisi 1.4.1, 1.4.3 (Pago PA e App IO) e 1.4.4 (Adozione di identità digitale) è possibile notare come i Comuni che non hanno proposto candidature siano prevalentemente concentrati nei territori del Gargano, del basso Salento e, in misura minore, nel brindisino.

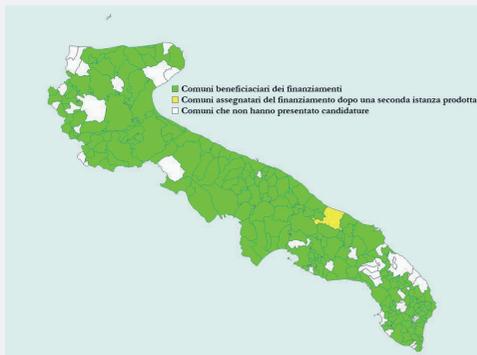
Nell'ambito dell'Avviso 1.2, oltre ad avere conferma della migliore performance dei Comuni della provincia di Foggia, si osserva che i Comuni rinunciatari – colorati in rosso – sono significativamente presenti in tutta l'estensione del territorio regionale.

**Fig. 1.13 – Attuazione degli Avvisi MIC1 PNRR considerati nei Comuni pugliesi.**

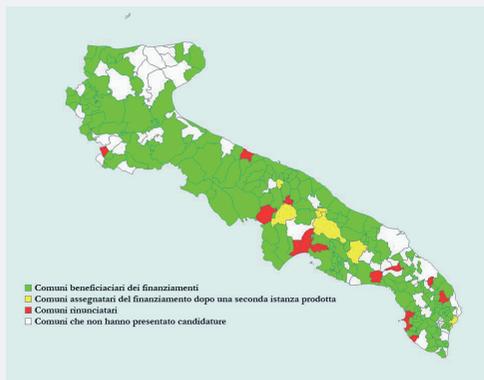
**AVVISO 1.2 “Abilitazione al cloud”**



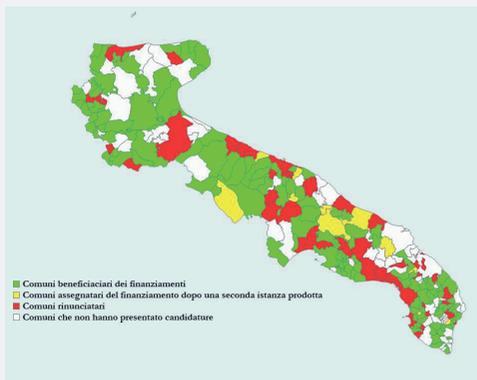
**AVVISO 1.4.1 “Esperienza del Cittadino”**



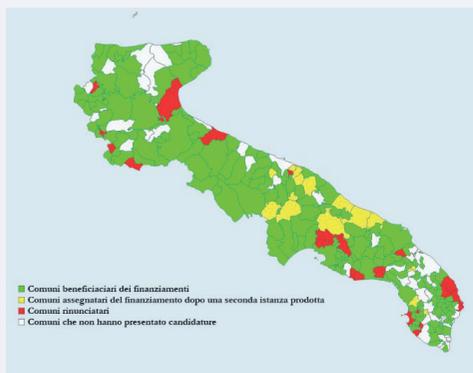
**AVVISO 1.4.3 - app IO**



**AVVISO 1.4.3 - pagoPA**



**AVVISO 1.4.4 Adozione SPID CIE**



**AVVISO 1.4.5 ‘Piattaforma Notifiche Digitali’**



Fonte: Elaborazioni IPRES su dati Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la trasformazione digitale (2022).

## 5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), come è noto, affida alla trasformazione digitale il ruolo di vero e proprio attivatore del cambiamento, nella consapevolezza che “la rivoluzione digitale rappresenti un’enorme occasione per aumentare la produttività, l’innovazione e l’occupazione, garantire un accesso più ampio all’istruzione e alla cultura e colmare i divari territoriali”<sup>19</sup>.

Gli obiettivi fissati dalla Strategia ‘Italia digitale 2026’ - che definisce appunto le iniziative per il digitale nell’ambito del PNRR – sono, in conformità a quelli introdotti dalla strategia del decennio digitale europeo, piuttosto ambiziosi:

- diffondere l’identità digitale, assicurando che venga utilizzata dal 70% della popolazione;
- colmare il gap di competenze digitali, con almeno il 70% della popolazione che sia digitalmente abile;
- portare circa il 75% delle PA italiane a utilizzare servizi in cloud;
- raggiungere almeno l’80% dei servizi pubblici essenziali erogati online;
- raggiungere, in collaborazione con il MISE, il 100% delle famiglie e delle imprese italiane con reti a banda ultra-larga.

Rispetto a tali ambiziosi obiettivi, come si è osservato attraverso i più recenti dati disponibili, l’Italia si colloca al 18° posto fra i 27 Stati membri dell’UE con riferimento alla media delle quattro dimensioni del DESI (competenze, connettività, integrazione delle tecnologie digitali e digitalizzazione dei servizi pubblici), evidenziando un significativo incremento delle performance conseguite nell’ultimo quinquennio.

Tra le quattro dimensioni del DESI, in particolare, i maggiori gap tra le performance del nostro Paese e quelle degli altri Stati membri riguardano soprattutto i profili delle competenze e dei servizi pubblici digitali.

A fronte di tale situazione di contesto, si è osservato come gli interventi della M1C1 del PNRR dedicati alle Amministrazioni comunali, e ad oggi avviati, siano sostanzialmente orientati alle dimensioni del DESI correlabili all’integrazione delle tecnologie digitali e, in misura inferiore, ai servizi pubblici digitali.

Con riferimento alla specifica dimensione delle competenze digitali, va comunque evidenziato che è in avvio l’intervento M1C1 I1.7.2, il cui obiettivo è quello di creare 3.000 punti di facilitazione su tutto il territorio nazionale per accrescere le competenze e l’inclusione digitale di 2 milioni di cittadini. Per questo intervento, i primi dati saranno disponibili nei prossimi mesi.

La lettura dei primi dati relativi all’attuazione nei comuni pugliesi degli avvisi considerati (1.2 - Abilitazione e facilitazione migrazione al Cloud; 1.4.1 Esperienza del Cittadino nei servizi pubblici; 1.4.3 - Pago PA e App IO; 1.4.4 - Adozione di identità digitale e 1.4.5 - Digitalizzazione degli avvisi pubblici)

---

<sup>19</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), pag. 17.

conferma, per certi versi, le evidenze messe in luce dai dati di contesto regionali e provinciali esaminati.

Rispetto a questi ultimi, è stato possibile osservare — attraverso specifici indicatori direttamente o indirettamente riconducibili alle quattro dimensioni del DESI — come, nell'ambito dei tematismi delle competenze e dell'integrazione delle tecnologie digitali, le performance pugliesi risultino sensibilmente inferiori a quelle nazionali.

Per la dimensione della connettività, i dati relativi alla percentuale di copertura della rete fissa di accesso ultra-veloce a Internet segnalano nel 2021, per le province di Bari (50,9%) e Barletta-Andria-Trani (52%), percentuali decisamente superiori a quella media nazionale (44,4%). Al contrario, la copertura risulta di molto inferiore ai valori medi nazionali, ed anche a quelli delle altre province pugliesi, nei territori di Lecce (11,8%) e Brindisi (25%).

Infine, nell'ambito della dimensione dei servizi pubblici digitali, è stato sottolineato come già nel 2018, ultimo anno per il quale il dato è disponibile, nelle province di Bari (44,5%) e Barletta-Andria-Trani (36,8%), la percentuale dei comuni con servizi per le famiglie interamente on line fosse decisamente più elevata della media nazionale (25,1%). Anche le province di Lecce (28,8%) e Brindisi (27,8%) registrano valori più elevati di quello medio nazionale, mentre decisamente più indietro si collocano le province di Foggia (13,2%) e Taranto (6,3%).

A fronte di una simile situazione di contesto, i dati di attuazione relativi alle misure del PNRR M1C1 considerate hanno segnalato un tasso di presentazione di candidature da parte dei Comuni pugliesi mediamente piuttosto elevato. A questo proposito, è emerso come per gli Avvisi Pago PA, App IO e Identità digitale i Comuni che non hanno proposto candidature siano prevalentemente concentrati nei territori del Gargano, del basso Salento e, in misura minore, nel brindisino.

Per quanto riguarda, invece, i tassi di approvazione delle candidature presentate, è stato osservato come, nell'ambito dell'Avviso 1.2 - ovvero quello rispetto al quale si è avuta la più consistente quota di Comuni rinunciatari - le migliori performance sono risultate quelle dei Comuni della provincia di Foggia, mentre le Amministrazioni rinunciarie sono significativamente presenti in tutta l'estensione del territorio regionale.

In chiusura, è quindi possibile affermare che, a fronte degli ambiziosi obiettivi di transizione digitale posti per i prossimi anni, vi sono, sia a livello italiano che a livello regionale, gap ancora consistenti rispetto alle dimensioni DESI delle competenze e dei servizi pubblici digitali.

A livello regionale, inoltre, si osservano contesti provinciali piuttosto eterogenei, sia con riferimento alla connettività, sia in materia di digitalizzazione dei servizi pubblici.

Pertanto, anche alla luce del fatto che gli interventi del PNRR M1C1 considerati paiono rivolti soprattutto al potenziamento delle dimensioni connesse all'integrazione delle tecnologie digitali ed ai servizi pubblici digitali, fonda-

tale potrà essere, nei prossimi anni, il ruolo che la Regione Puglia, con le proprie politiche, potrà assumere ai fini della promozione di un processo di transizione digitale efficace, completo e diffuso sull'intero territorio pugliese.

## BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

- AGID, *Piano Triennale per l'Informatica nella PA 2022-2024*, dicembre 2022.
- ARTI, *Competenze digitali e caratteristiche socio-demografiche della popolazione*, Instant Report n. 10, ottobre 2022.
- Commissione europea, *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*, marzo 2021.
- Commissione europea, *Digital Economy and Society Index (DESI)*, 2022.
- Commissione europea, *Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI)*, 2022.
- Commissione europea, *Open Data Maturity Report*, 2022.
- Commissione europea, *Women in Digital Scoreboard*, 2022.
- <https://avanzamentodigitale.italia.it>
- <https://ec.europa.eu>
- <https://eidas.agid.gov.it>
- <https://digital-strategy.ec.europa.eu/>
- <https://eur-lex.europa.eu/>
- <https://padigitale2026.gov.it>
- <https://www.agid.gov.it/sites>
- <https://www.funzionepubblica.gov.it>
- <https://www.italiadomani.gov.it>
- ISTAT - *Rapporto BES 2021*, 2022.
- Ministero per l'innovazione tecnologica e l'innovazione digitale, *Italia digitale 2026*.
- Parlamento Europeo e Consiglio europeo, *Digital Decade*, Decisione (UE) 2022/2481 del 14 dicembre 2022.
- Regione Puglia, *Piano strategico triennale di riorganizzazione digitale 2022-2024*, DGR 791/2022.

## 2.

# La green community Ionico-Adriatica nel PNRR. Un caso di studio per l'analisi dei processi organizzativi

Sommario: 1. Premessa; 2. Elementi di contesto per l'inquadramento territoriale; 3. L'Avviso pubblico M2 C1 3.2 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR); 4. La green community Ionico-Adriatica; 4.1 *Gli stakeholders*; 4.2 *Il contesto organizzativo*; 4.3 *Fasi ed attività del processo*; 4.4 *Caratteristiche della proposta progettuale*; 4.5 *Sinergie con le altre programmazioni strategiche*; 5. Riflessioni conclusive.

### 1. PREMESSA

L'istituzione della green community Ionico-Adriatica, espressione di un intervento di policy che viene colto sul nascere, segna l'avvio di un'esperienza di rinnovato protagonismo dei territori in Puglia. Essa interessa dieci comuni a cavallo tra due province che, *con la collaborazione dei comuni confinanti, di enti e organismi di gestione dei Parchi*, si prefiggono di gestire e valorizzare in modo integrato ed equilibrato il capitale territoriale per uno sviluppo condiviso e durevole dell'area.

L'iniziativa si inserisce nel modello *bottom-up* perseguito dal governo nazionale per contribuire allo sviluppo sostenibile ed è finanziata dalle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica", Componente 1 "Agricoltura sostenibile ed economia circolare", Investimento 3.2 "Green Communities"<sup>1</sup>.

Il presente contributo mira ad offrire ai policy maker un'analisi descrittiva del processo organizzativo che ha guidato la costruzione della politica promossa dall'amministrazione regionale pugliese. Grazie alla conduzione di interviste semi-strutturate che hanno coinvolto gli attori impegnati direttamente nel disegno dell'intervento<sup>2</sup>, infatti, l'indagine mette a fuoco:

---

<sup>1</sup> In quest'ottica si interpretano anche l'avanzamento della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) con il riconoscimento delle nuove aree il 29-09-2022; la revisione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS) l'1-06-2022; l'adozione della Strategia Forestale Nazionale il 09-02-2022.

<sup>2</sup> Le interviste sono state condotte dal dicembre 2022 al febbraio 2023. Hanno riguardato un totale di 20 interlocutori privilegiati, tra cui sindaci, assessori, consiglieri, tecnici-amministrativi dei Comuni, direttori e altri operatori delle aree naturali protette, project manager.

- i portatori di interesse e le relazioni che fra di essi si sono instaurate;
- il modello organizzativo, le fasi e le attività che hanno determinato la candidatura all'avviso del PNRR;
- le finalità e le caratteristiche dei progetti esecutivi finanziati dall'intervento nei singoli comuni;
- le interrelazioni tra l'investimento e le altre programmazioni strategiche, nonché gli altri progetti finanziati.

L'auspicio è cogliere i punti di forza e di debolezza del processo organizzativo a beneficio di altri soggetti che, a scala locale, vogliono aggregarsi e innovare la pianificazione territoriale nell'era della transizione ecologica e dell'economia circolare.

## 2. ELEMENTI DI CONTESTO PER L'INQUADRAMENTO TERRITORIALE

La green community Ionico-Adriatica interessa otto comuni della provincia di Lecce e due della provincia di Taranto che, con differente densità, occupano prevalentemente la fascia costiera affacciata sul Mar Jonio e in parte l'entroterra.

Il territorio si caratterizza per gli alti valori naturalistici, considerata la presenza di cinque piccole aree protette che si estendono lungo la fascia costiera per la conservazione di specie ed habitat autoctoni di interesse comunitario<sup>3</sup>.

Tuttavia, i corridoi ecologici si presentano frammentati, a causa dell'eccessiva artificializzazione del territorio dovuta all'espansione dei centri abitati, alle attività turistico-ricreative e alle infrastrutture portuali-viarie<sup>4</sup>.

Inoltre, si assiste al progressivo aggravarsi dell'erosione costiera che, in molti tratti, si è cercato di arginare con opere rigide di difesa che hanno aumentato il grado di artificializzazione della costa<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Sono riconosciuti: il Parco Naturale Regionale di Ugento, il Parco Naturale Regionale di Porto Selvaggio e Palude del Capitano, il Consorzio di Gestione Area Marina Protetta Porto Cesareo, la Riserva Naturale Orientata Regionale Palude del Conte e Duna Costiera, le Riserve Naturali Orientate del Litorale Tarantino Orientale. Inoltre, sono presenti numerosi Siti di Interesse Comunitario (SIC): Torre Uluzzo, Montagna Spaccata e Rupi di San Mauro, Litorale di Ugento, Palude del Capitano, Torre Inserraglio, Palude del Conte e Dune di Porto Cesareo, Masseria Zanzara (provincia di Lecce), Torre Colimena, Duna di Campomarino (provincia di Taranto).

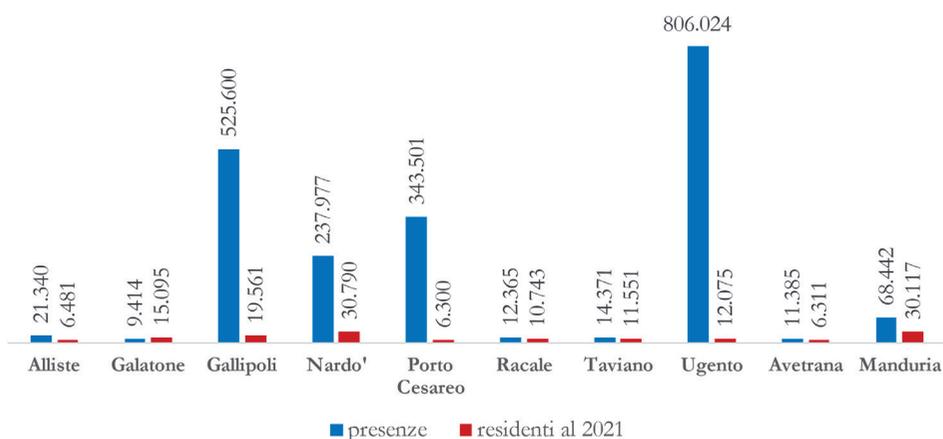
<sup>4</sup> Al 2021, la Puglia presenta una percentuale di suolo consumato entro i 300 m. (29,6%) superiore alla media nazionale (22,5%). Fonte: Munafò, M., a cura di, 2022. *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2022. Report SNPA 32/22, p. 246.*

<sup>5</sup> Nel 2008 si stimavano in erosione il 65% delle coste basse pugliesi e circa 137 Km di falesie. Il collocamento di opere rigide è ritenuto dannoso e inutile. Fonte: *Legambiente, 2021, Rapporto Spiagge, Roma, p. 48.*

Il ritardo nell'adozione dei Piani Comunali delle Coste (PCC), peraltro, ha inciso sulla pianificazione territoriale che, oltre alle evidenze fin qui richiamate, interessa anche il dragaggio dei porti e la razionalizzazione delle concessioni balneari<sup>6</sup>.

Sempre più evidenti alla coscienza collettiva sono gli impatti negativi generati dal turismo di massa sull'ambiente, che compromettono quei valori territoriali che sono alla base della stessa attrattività dell'area<sup>7</sup>. Come mostra chiaramente la figura seguente, le principali destinazioni balneari (Ugento, Gallipoli, Porto Cesareo) soffrono l'eccessivo peso delle presenze stagionali.

Fig. 2.1 – Presenze turistiche e residenti per Comune, anno 2021.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2023) su dati ISTAT e Regione Puglia.

D'altra parte, il territorio presenta una forte vocazione agricola che ha impresso una chiara identità agli spazi dell'entroterra, pur mancando il riconoscimento

<sup>6</sup> Il 13 ottobre 2011 con DGR n°2273 la Regione Puglia ha adottato il Piano Regionale delle Coste (PRC). I Comuni della green community hanno approvato i piani comunali soltanto a partire dal 2015 con la deliberazione del Comune di Gallipoli. Nel 2018, 22 Comuni pugliesi, tra cui Alliste, risultavano inadempienti. Il Comune di Alliste ha approvato il PCC soltanto nell'ottobre 2019. Tutt'ora, la gestione delle coste e delle risorse marine costiere preoccupa la Regione Puglia che, il 28 marzo 2023, ha promosso un Tavolo istituzionale con la Direzione Marittima della Puglia e della Basilicata e 69 Comuni costieri per la semplificazione delle procedure di gestione del demanio e l'attuazione dei PCC.

<sup>7</sup> Nella proposta progettuale si evidenziano diffusi comportamenti non eco-compatibili come *l'abitudine di parcheggiare le automobili a pochi metri dalla riva e di camminare sulle dune.*

di veri e propri parchi rurali storici. Negli ultimi decenni, l'agricoltura locale ha cercato di superare la micro-dimensione delle aziende agricole, storicamente derivata dalla parcellizzazione fondiaria e dalla scarsa propensione all'aggregazione imprenditoriale, rafforzando l'orientamento alla multifunzionalità e alla qualità, come suggerito dalle direttive europee<sup>8</sup>.

In particolare, tra il 2000 e il 2010, nell'area si è registrata una crescita del 15% della Superficie Agricola Utilizzata (SAU)<sup>9</sup>. Nell'ultimo decennio, invece, i sistemi agricoli sono stati minacciati e vengono tutt'ora compromessi dalla diffusione del noto fenomeno del disseccamento rapido dell'olivo, che si è manifestato con i primi focolai proprio in alcuni comuni della green community localizzati nella provincia di Lecce<sup>10</sup>. L'emergenza *xylella fastidiosa* ha determinato un ridimensionamento della produzione olivicola e la ricerca di fonti di reddito alternative, in particolare nel settore del turismo. Pertanto, l'uso del suolo è stato convertito a scopi urbani ed è venuto meno il contributo degli agricoltori alla "custodia" del paesaggio rurale e dei servizi ecosistemici legati all'agro-biodiversità<sup>11</sup>.

Pertanto, il governo del territorio si trova a dover risolvere note criticità strutturali, come lo *sprawl* urbano e l'estesa artificializzazione, e a far fronte a problemi emergenti, come l'eccessivo carico antropico nelle destinazioni turistiche più mature o la deruralizzazione incoraggiata, in buona parte, dalla crisi dell'olivicoltura locale<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> In particolare, al 2021 la provincia di Lecce detiene il numero più elevato, su base regionale, di aziende agrituristiche autorizzate per tutte le tipologie considerate (alloggio, ristorazione, degustazione, altre attività). Fonte: [http://dati.istat.it/viewhtml.aspx?il=blank&vh=0000&vf=0&vcq=1100&graph=0&view-metadata=1&lang=it&QueryId=28000&metadata=DCSP\\_AGRITURISMO#](http://dati.istat.it/viewhtml.aspx?il=blank&vh=0000&vf=0&vcq=1100&graph=0&view-metadata=1&lang=it&QueryId=28000&metadata=DCSP_AGRITURISMO#). Nell'area della green community, inoltre, vengono prodotti alcuni dei beni riconosciuti dalla Regione e dal Ministero con il "marchio di qualità": Clementine del golfo di Taranto IGP (frutta), Terre Tarantine (olio), Primitivo di Manduria Dolce Naturale DOC, Primitivo di Manduria DOC, Tarantino IGP, Nardò DOP (vino). Fonte: <https://www.regione.puglia.it/web/produzioni-di-qualita>.

<sup>9</sup> Il dato rientra tra i criteri valutativi delle proposte candidate all'Avviso (criterio n°10).

<sup>10</sup> Le prime piante di olivo con disseccamento fogliare sono state segnalate a Taviano nell'agosto 2013. L'agro di Gallipoli è stato più volte studiato per esaminare le cause e le concause alla base dell'emergenza, presentando i sintomi della batteriosi sia nei terreni condotti con pratiche agricole scorrette, sia in quelli a conduzione biologica. Fonte: *Accademia Nazionale dei Lincei, 2006, Rapporto Xylella, Roma, 23 giugno*.

<sup>11</sup> Non a caso l'ultima edizione del rapporto sul consumo di suolo evidenzia come in Puglia i principali cambiamenti delle aree rurali, tra il 2012 e il 2018, abbiano interessato proprio i territori agricoli della fascia jonica. Fonte: *Munafò, M., a cura di, 2022, Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Report SNPA 32/22, p. 110*.

<sup>12</sup> Nell'aprile 2022, Coldiretti Puglia, evidenziando i ritardi negli espianti di piante infette e nei reimpianti di varietà resistenti, stimava circa 90mila ettari di superficie olivicola compromessa dalla *xylella fastidiosa*, a rischio desertificazione ed incendi. Fonte:

Il contesto non è nuovo a modelli di pianificazione strategica *place-based* che, come si è visto, hanno orientato l'economia del territorio verso il settore primario e terziario. Ad oggi sono istituiti:

- tre Gruppi di Azione Locale (GAL): “Terre del Primitivo”; “Terra d’Arneo”; “Capo di Leuca”<sup>13</sup>.
- tre Unioni di Comuni: “Terre del Mare e del Sole”; “Unione jonica-salentina”; “Union 3”<sup>14</sup>.
- tre Sistemi Ambientali Culturali (SAC): “Areno Costa dei Ginepri”; “Salento di Mare e di Pietra”; “Terre d’Arte e di Sole”<sup>15</sup>;
- un Distretto: il “DAJS – Distretto Agroalimentare di Qualità Jonico Salentino”<sup>16</sup>.

---

<https://puglia.coldiretti.it/news/xylella-al-via-a-maggio-espianto-ulivi-secchi-90mila-ettari-in-salento-a-rischio-desertificazione-e-incendi/>

<sup>13</sup> Il primo comprende i Comuni di Avetrana e Manduria, più altri 9 (Erchie, Fragnano, Lizzano, Maruggio, Oria, Sava, Torre Santa Susanna, Torricella, San Marzano di San Giuseppe); il secondo interessa Porto Cesareo, Gallipoli, Nardò, Galatone, più altri 8 (Alezio, Campi Salentina, Carmiano, Copertino, Guagnano, Leverano, Salice Salentino, Veglie); il terzo riguarda Alliste, Racale, Taviano, Ugento, più altri 18 (Acquarica del Capo-Presicce, Alessano, Casarano, Castrignano del Capo, Corsano, Gagliano del Capo, Matino, Melissano, Miggiano, Montesano Salentino, Morciano di Leuca, Patù, Ruffano, Salve, Specchia, Taurisano, Tiggiano, Tricase).

<sup>14</sup> Le tre Unioni coinvolgono rispettivamente: il Comune di Avetrana, più altri 6 (Fragnano, Leporano Lizzano, Maruggio, Pulsano, Torricella); i comuni di Alliste-Felline, Racale, Taviano e altri 2 (Melissano, Matino); Porto Cesareo e altri 4 (Carmiano, Copertino, Leverano, Veglie). Fonte: <https://www.regione.puglia.it/web/istituzione-e-partecipazione/registro-regionale-unioni-di-comuni-pugliesi>.

<sup>15</sup> I SAC sono stati individuati con deliberazione della Giunta regionale n. 2329 del 29/10/2010. Il primo SAC raggruppa i comuni di Nardò, Galatone, Porto Cesareo, Manduria, Avetrana e altri 9 (Copertino, Leverano, Campi Salentina, Guagnano, Salice Salentino, Veglie); il secondo aggrega Gallipoli, Taviano, Racale e altri 11 (Alezio, Alliste, Aradeo, Collepasso, Matino, Melissano, Neviano, Parabita, Sannicola, Seclì, Tuglie); il terzo interessa Ugento e altri 3 comuni (Casarano, Presicce-Acquarica, Taurisano).

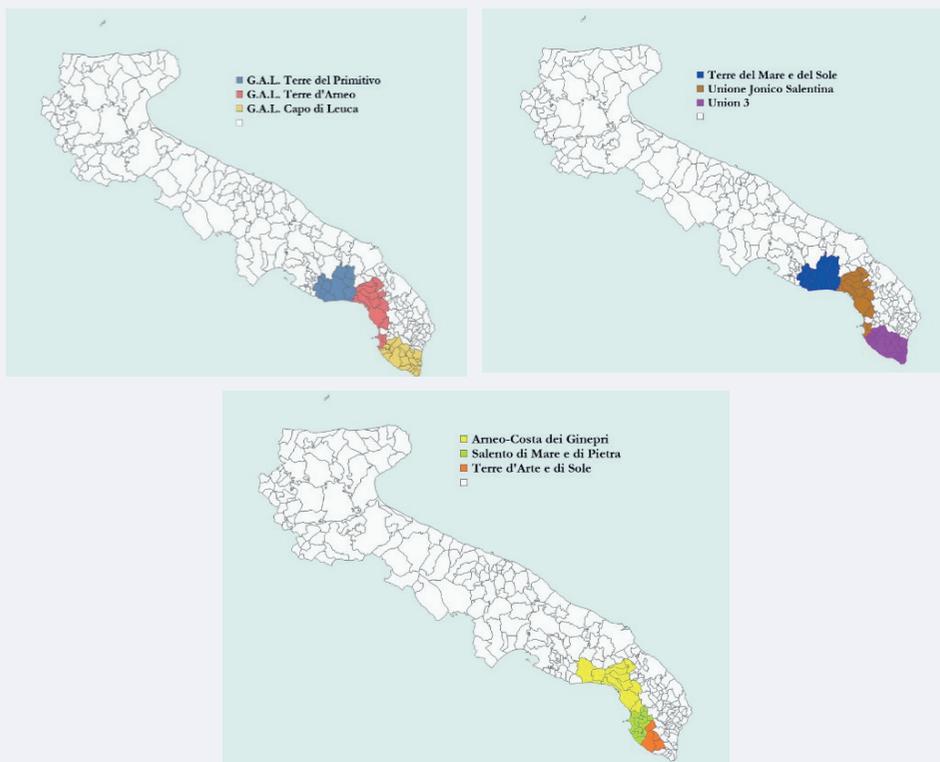
<sup>16</sup> Il DAJS è un esempio di cooperazione pubblico-privata sorto poco più di dieci anni fa. Ha proposto un piano di rigenerazione sostenibile nelle aree colpite dall'emergenza *xylella fastidiosa* che coinvolge Atenei, Politecnico e centri di ricerca pugliesi. In particolare, ha attivato 75 progetti di diversificazione ed integrazione della filiera agroalimentare destinati alle piccole e medie imprese. Fonte: <http://dajs.it/>

Fig. 2.2 – L'area interessata dalla green community Ionico-Adriatica.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2023).

Fig. 2.3 – Le reti della pianificazione strategica locale (GAL, Unioni di Comuni, SAC).



Fonte: Elaborazioni IPRES (2023).

In questo scenario, il tema della sostenibilità – intesa come la realizzazione di azioni volte a garantire alle future generazioni un livello di benessere almeno uguale a quello goduto dalle generazioni attuali – è destinato ad acquisire nuova centralità nelle politiche pubbliche locali. Da una parte, infatti, occorre garantire l'integrità ambientale; dall'altra, bisogna mantenere la vitalità socioeconomica in un territorio con un indice di vecchiaia (197,2) molto superiore alla media nazionale (179,4)<sup>17</sup>.

### 3. L'AVVISO PUBBLICO M2 C1 3.2 DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)

Con il Decreto del 30 marzo 2022, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento degli Affari Regionali e le Autonomie sostiene la nascita di tre green communities, quali *comunità locali, anche tra loro coordinate e/o associate, che intendano sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono tra cui in primo luogo acqua, boschi, paesaggio, nonché aprire un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane*<sup>18</sup>.

Esse costituiscono il modello di riferimento dell'Avviso emanato nei 90 gg successivi, che mira a finanziarne almeno altre trenta sul territorio nazionale, con un contributo a fondo perduto destinato ad aggregazioni di Comuni, a valere sul PNRR M2 C1 3.2.

L'Avviso si pone in attuazione della Strategia Nazionale delle Green Community che intende favorire lo sviluppo delle aree rurali e montane, in considerazione della fragilità e della marginalità che le caratterizza rispetto agli spazi urbanizzati del Paese<sup>19</sup>. Pertanto, sostiene nuovi modelli di sfruttamento e gestione delle risorse fondati su *piani di sviluppo sostenibili dal punto di vista energetico, ambientale, economico e sociale*, a scala locale.

---

<sup>17</sup> Il dato rientra tra i criteri valutativi delle proposte candidate all'Avviso trattato nel presente contributo (criterio n°9). Fonte: ISTAT, 2020, *Censimento permanente popolazione e abitazioni*.

<sup>18</sup> Le tre green community pilota che beneficiano di un finanziamento equamente ripartito per un totale di 6.000.000 € sono: la Green Community "Terre del Monviso" – Regione Piemonte; l'Unione montana dell'Appennino Reggiano "La montagna del latte" – Regione Emilia-Romagna; la Green Community "Parco regionale Sirente Velino" – Regione Abruzzo. Fonte: <https://www.affariregionali.it/attivitalaree-tematiche/pnrr/attuazione-misure-pnrr/avviso-pubblico-green-communities/>

<sup>19</sup> Legge del 28/12/2015 n. 221 - Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali. Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 13 del 18 gennaio 2016. La ripartizione si basa sul calcolo di due grandezze: la superficie rurale e la superficie montana. In aggiunta, è stato applicato un correttivo per garantire l'assegnazione dell'importo minimo alla Regione Valle d'Aosta.

A tal fine, stanZIA un ammontare complessivo di risorse pari a 129 milioni di euro che, come previsto dai criteri validi per tutti gli avvisi del PNRR, vengono riservate per il 40% ai soggetti attuatori delle otto Regioni del Mezzogiorno<sup>20</sup>. Per la Puglia ne deriva la previsione di assegnazione di un solo contributo<sup>21</sup>.

Il monitoraggio dell'investimento è affidato all'indicatore comune europeo n° 1 "Risparmio nel consumo annuo di energia primaria" associato al conseguimento dei pilastri "transizione verde" e "crescita intelligente, sostenibile e inclusiva"<sup>22</sup>.

## 4. LA GREEN COMMUNITY IONICO-ADRIATICA

### 4.1 *Gli stakeholders*

I portatori di interesse coinvolti nel processo di costituzione della green community Ionico-Adriatica sono principalmente entità collettive che operano a scala regionale e comunale. Tali organismi sono interessati a sperimentare nuovi scenari di sviluppo condiviso, più efficaci e durevoli, in considerazione delle nuove sfide globali.

Più precisamente:

- la Regione Puglia (Assessorato agricoltura, sviluppo rurale ed ambientale) che, in virtù della propria missione politico-istituzionale e del recepimento degli orientamenti nazionali/sovrannazionali, riveste un ruolo-guida nell'inquadramento cognitivo del tema (apertura della finestra di policy) e nell'individuazione della soluzione temporalmente disponibile (l'Avviso M2 C1 3.2);
- i dieci Comuni beneficiari dell'Avviso, tra cui: a) il comune di Nardò che, in virtù di diverse motivazioni, esercita, ben prima della pubblicazione del bando, una funzione di coordinamento, acclarata successivamente dalla nomina di capofila; b) i Comuni di Gallipoli, Manduria, Porto Cesareo, Ugento coinvolti nel *framing* fin dalla prima fase del processo; c) i Comu-

<sup>20</sup> Ai sensi dell'art. 2 comma 6 bis D.L. 31/05/2021 n.77 convertito in L. 108/2021. Agli interventi finanziati dall'Avviso si applicano tutti i principi previsti dal PNRR: non arrecare disturbo significativo all'ambiente (*Do not significant harm*), rispettare la parità di genere (*Gender equality*), garantire l'inclusione (*Design for all*).

<sup>21</sup> La singola proposta progettuale può essere finanziata per un ammontare minimo di 2.000.000,00 € e un massimo di 4.300.000,00 €.

<sup>22</sup> Gli Stati membri sono chiamati a riferire due volte l'anno nell'ambito del semestre europeo circa l'avanzamento dei rispettivi piani di ripresa e resilienza (art. 27 del Regolamento UE 2021/241). La Commissione europea ha adottato degli indicatori comuni con il Regolamento delegato 2021/2106. Con circolare n. 34 del 17 ottobre 2022, l'Italia ha emanato le linee guida per la rendicontazione e la trasmissione degli indicatori adottati. Fonte: [https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-1/circolari/2022/circolare\\_n\\_34\\_2022/](https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-1/circolari/2022/circolare_n_34_2022/)

ni di Alliste, Avetrana, Galatone, Racale e Taviano, cooptati dai comuni limitrofi o dal capofila nella fase avanzata, in quanto possessori dei requisiti di ammissibilità e portatori di fabbisogni specifici inerenti il problema affrontato dalla policy<sup>23</sup>;

- altri Comuni, entro i cui confini ricadono delle aree naturali protette (Brindisi, Carovigno, Lecce, Taranto), i quali concorrono alla narrazione e alla definizione del perimetro degli stakeholders ma che, in mancanza dei requisiti di ammissibilità, non si candidano all’Avviso;
- i soggetti gestori/direttori delle aree naturali protette ricadenti nei confini dei comuni di Gallipoli, Manduria, Nardò, Porto Cesareo, Ugento, quali altri soggetti che, secondo una logica complementare, sono interessati alla risoluzione del problema di policy e, pertanto, incidono sulla trama delle relazioni e sulla presa di coscienza collettiva.

A questi si aggiunge un attore privato: la società che si occupa dell’assistenza tecnica del Piano di Sviluppo Rurale della Regione Puglia (PSR 2014-2020) che cura la candidatura con i propri esperti (project management)<sup>24</sup>.

In questo contesto si assiste a una “partecipazione fluida” alla politica: gli attori entrano ed escono dalla scena in ragione del fattore temporale, rappresentato dalla pubblicazione del suddetto Avviso, quale soluzione individuata per soddisfare il fabbisogno collettivo.

A motivare gli attori pubblici è il medesimo obiettivo politico-strategico: intercettare nuove risorse per sostenere sui territori interventi capaci di soddisfare i fabbisogni di sviluppo delle comunità locali che rappresentano. Il PNRR, dunque, rappresenta *la grande opportunità di fare ciò che le istituzioni locali sono chiamate a fare per il benessere collettivo, utilizzando risorse finanziarie straordinarie*<sup>25</sup>.

#### 4.2 Il contesto organizzativo

I portatori di interesse descritti nel paragrafo precedente circoscrivono il perimetro entro cui nasce la green community.

Ciascun attore incide sul *frame*, poiché interpreta il problema di policy utilizzando le proprie risorse – conoscenze e competenze frutto delle pregresse esperienze professionali, umane, istituzionali - che portano ad identificare i punti di forza e di debolezza del contesto territoriale in cui si opera e, conseguentemente, ad individuare i singoli interventi che si vogliono finanziare nei vari Comuni.

<sup>23</sup> In particolare, questi ultimi, dotati di piccoli apparati ritengono positivo il meccanismo di gestione finanziaria-amministrativa-burocratica che, in base all’art. 14 dell’Avviso, spetta all’ente richiedente e, dunque, non grava sui propri uffici ma consente di utilizzare ugualmente grandi risorse finanziarie avvalendosi della capacità di gestione e di spesa di un altro ente.

<sup>24</sup> Agriconsulting SPA.

<sup>25</sup> Estratto delle interviste.

Inoltre, ogni attore determina la stessa circoscrizione del perimetro, poiché sceglie chi coinvolgere – con azioni di cooptazione – sia all'interno della propria organizzazione, sia al suo esterno.

In questo caso, dall'analisi descrittiva emerge come si proceda su un doppio binario, informale e formale: ciò consente, verosimilmente, di consolidare le relazioni ed accelerare le varie fasi del processo.

La forma aggregativa scelta dai Comuni è la Convenzione<sup>26</sup>, nell'ambito della quale la governance viene affidata al Comitato di Coordinamento (art. 4). Ad oggi, tuttavia, non risultano convocazioni ufficiali di tale organismo, mentre il gruppo di lavoro informale si riunisce più volte<sup>27</sup>.

Quest'ultimo si caratterizza per l'eterogeneità, se si considerano:

- la prevalenza di figure di livello politico, come il sindaco, l'assessore, il consigliere (69%);
- la presenza di altre figure operative, come l'esperto in scienze ambientali, il direttore del Parco (25%);
- la partecipazione di figure tecnico-amministrative come il responsabile d'ufficio (6%);

Inoltre, al suo interno si notano le seguenti dinamiche:

- la migrazione di figure specializzate e/o tecnico-operative, tra Comuni, o tra differenti aree naturali protette, o tra soggetto gestore e comune, risultante da incarichi/mandati pregressi;
- il mantenimento della referenza oltre il mandato, nel caso di figure apicali e/o specializzate all'interno delle aree naturali protette, in seguito a nuovo/altro incarico presso nuovo/altro Parco/Riserva/Area Marina Protetta, giustificato dalla competenza specialistica e dalla conoscenza dei luoghi;
- la sovrapposizione dei referenti tra Comune e Parco, in particolare nella fattispecie di soggetto incaricato di mandato politico presso il Comune che riferisce anche per l'area naturale protetta;
- la preesistenza di forti legami fiduciari, instaurati tra gli attori ex ante, sulla base di rapporti interpersonali e/o degli altri rapporti professionali/istituzionali precedentemente richiamati.

Le decisioni, assunte collegialmente e democraticamente, vengono recepite formalmente dai rispettivi Responsabili Unici di Procedimento dei Comuni (RUP).

---

<sup>26</sup> Ex art. 30 del D.lgs 18 agosto 2000, n°267.

<sup>27</sup> Il Comitato è formato dal sindaco del Comune di Nardò, dal dirigente dell'Ufficio Parco di Porto Selvaggio e Palude del Capitano, dal tecnico della società incaricata alla redazione del progetto, o dai loro delegati.

I RUP incidono scarsamente sul *frame* ma sono formalmente incaricati della gestione della candidatura nei suoi aspetti finanziari-amministrativi-burocratici<sup>28</sup>.

Il 70% di essi si qualifica come architetto, geometra o ingegnere; il 20% è laureato in scienze ambientali o correlate; il 10% possiede il diploma di licenza media superiore. Inoltre, il 55% dichiara di interfacciarsi per le vie brevi con i colleghi degli altri Comuni, grazie a rapporti interpersonali/professionali/istituzionali già consolidati.

Emerge il ruolo del RUP dell'ente richiedente, l'unico ad interfacciarsi direttamente, seguendo canali istituzionali, con il Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, organismo posto al livello verticale più alto.

### 4.3 Fasi ed attività del processo

Il processo, della durata complessiva di undici mesi, è segnato da sei fasi progressive e determinate ciascuna da varie attività:

- 1) Definizione del problema di policy e costituzione del primo policy network. La Regione Puglia apre la finestra di policy con la convocazione di incontri di sensibilizzazione sul tema delle green communities (novembre 2021)<sup>29</sup>. Il dibattito nell'area del Salento esita nella sottoscrizione di un Protocollo di Intesa (1° giugno 2022)<sup>30</sup>.
- 2) Individuazione della soluzione temporalmente disponibile per soddisfare i fabbisogni. La pubblicazione dell'Avviso M2 C1 3.2 rappresenta l'opportunità selezionata dal policy network per dare vita agli auspici contenuti nel Protocollo (30 giugno 2022). La rete affida a una figura specializzata lo studio del bando e la co-progettazione di una proposta candidabile.
- 3) Costituzione del secondo policy network. Il project manager incoraggia l'individuazione della forma aggregata più idonea alla presentazione della proposta, considerata l'incandidabilità all'Avviso di alcuni Comuni tra i sottoscrittori del Protocollo. Il tracciato si allarga fino a comprendere cinque Comuni che:

<sup>28</sup> Durante la candidatura, nessun ente si è avvalso delle figure tecniche reclutate con i fondi che il governo centrale ha stanziato per la gestione dei bandi del PNRR. Gli avvisi di selezione dei collaboratori comunali, infatti, risultano tutt'ora in corso o si sono conclusi successivamente.

<sup>29</sup> Gli incontri sono destinati alle tre aree del Gargano, della Murgia e del Salento. Vengono invitati i sindaci e i direttori delle aree naturali protette ricadenti nelle suddette aree.

<sup>30</sup> Oggetto della discussione è anche la denominazione da dare al costituendo organismo. I partecipanti individuano due proposte (Grande Salento e Ionico-Adriatica). La seconda viene preferita perché ritenuta più efficace dal punto di vista della comunicazione e meglio rappresentativa dei territori.

- rispondono al requisito di cui all’art. 4 del bando, essendo tra di loro confinanti o confinanti con uno/più di uno dei comuni ammissibili della prima compagine;
- si interessano della fruizione dei Siti di Importanza Comunitaria (SIC) presenti nell’area e consentono il collegamento ecologico/l’accessibilità nelle varie aree naturali protette.

Pertanto, dieci Comuni dichiarano di costituire la green community denominata: “Green Community Ionico-Adriatica” e di *impegnarsi nella realizzazione di progetti condivisi volti a diffondere e implementare le buone pratiche di economia sostenibile e circolare e di gestione e promozione socio-economica dei territori*<sup>31</sup>. Inoltre, individuano nel Comune di Nardò l’ente capofila, sulla base di motivazioni geografiche e demografiche, nonché del profilo motivazionale e della capacità tecnico-gestionale (Convenzione del 12 agosto 2022)<sup>32</sup>.

- 4) Co-progettazione della proposta e presentazione della candidatura. La proposta progettuale viene delineata sulla base della raccolta dei fabbisogni, in coerenza con l’analisi SWOT di contesto, le finalità e i criteri del bando. Il RUP dell’ente capofila candida la proposta, sottoscritta dal sindaco e avvalorata dalle singole delibere comunali (16 agosto 2022).
- 5) Selezione dei beneficiari ed assegnazione delle risorse finanziarie. In applicazione del criterio di preferenza cronologico, ai sensi dell’art.8 comma 4 dell’Avviso, considerata la parità di punteggio ottenuto da due enti richiedenti della Regione Puglia, al Comune di Nardò vengono assegnati 2,38 milioni di euro (02 settembre 2022)<sup>33</sup>.
- 6) Sottoscrizione della Convenzione tra la green community e il Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie - Nucleo PNRR Stato-Regioni (DARA).

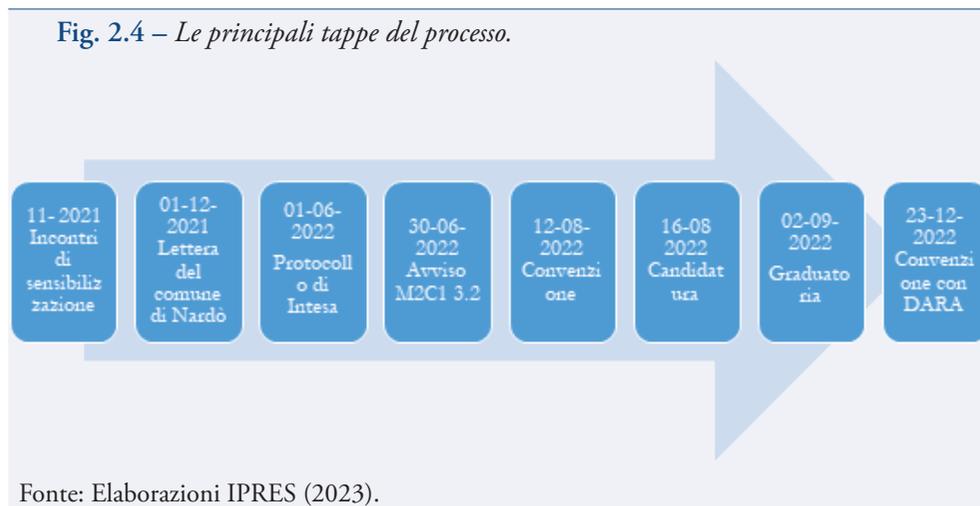
<sup>31</sup> La compagine comprende cinque Comuni coinvolti fin dalla fase iniziale del processo, firmatari del Protocollo d’Intesa (Gallipoli, Nardò, Manduria, Porto Cesareo, Ugento), più altri cinque enti locali introdotti nella fase avanzata, in seguito alla ricerca su base territoriale promossa dai membri della rete (Alliste, Avetrana, Galatone, Taviano).

<sup>32</sup> Il Comune di Nardò si localizza al centro dell’area interessata dalla green community e rappresenta il comune più popoloso. Inoltre, possiede il più robusto apparato tecnico-amministrativo-burocratico, essendo dotato di 6 aree funzionali in cui sono organizzati gli uffici che contano oltre 100 dipendenti.

<sup>33</sup> Per la Regione Puglia, il Ministero ha valutato le candidature, non ammesse al finanziamento, presentate dall’Unione della Costa Orientale, dal Comune di Pietramontecorvino, dal Comune di Altamura, dal Comune di Acquaviva delle Fonti. I primi due classificati a parità di punteggio (17/30) sono il Comune di Nardò e l’Unione della Costa Orientale. Le candidature dell’Unione dei Comuni Montedoro e del Comune di Caprarica non sono state ammesse all’istruttoria di valutazione.

L'accordo disciplina i rapporti per la realizzazione degli interventi entro il primo semestre del 2026 (23 dicembre 2022)<sup>34</sup>.

Fig. 2.4 – Le principali tappe del processo.



#### 4.4 Caratteristiche della proposta progettuale

Come si evince dalla tabella seguente, il progetto presentato dalla green community è incentrato su cinque ambiti di intervento selezionati fra quelli proposti dall'Avviso, secondo la corrispondenza con il "quadro delle esigenze" definito nella fase di co-progettazione della proposta. Il progetto esprime la volontà di:

1. *salvaguardare i valori naturali e culturali del territorio, proteggere i paesaggi di pregio e la biodiversità;*
2. *ridurre le emissioni di anidride carbonica, l'inquinamento e lo spreco di risorse;*
3. *contrastare il progressivo indebolimento del ruolo dell'agricoltura locale*

Poste queste esigenze di base, vengono delineati degli interventi che si indirizzano ai singoli beneficiari/a gruppi di beneficiari, sulla base dei fabbisogni espressi in accordo con i soggetti gestori delle aree naturali protette (destinatari diretti) e che si prevede possano innescare delle ricadute anche oltre i confini della green community (destinatari indiretti).

Più precisamente gli interventi riguardano:

- la fruibilità, l'accessibilità, la valorizzazione - anche digitale - degli attrattori naturali e culturali con posa in opera di sistemi di camminamento,

<sup>34</sup>

La richiesta finale di saldo dovrà pervenire entro il 30 aprile 2026.

- adeguamento funzionale dei servizi e delle strutture, abbattimento delle barriere architettoniche – in risposta all’esigenza n°1;
- la riqualificazione energetica di una masseria storica tramite impianto geotermico, l’autoproduzione di energia rinnovabile da impianti fotovoltaici, l’efficientamento energetico con installazione di colonne di ricarica per le auto elettriche e il monitoraggio dell’accumulo di anidride carbonica – in coerenza con l’esigenza n° 2<sup>35</sup>;
  - la mobilità “dolce” implementata ed integrata nei sistemi bike e car elettrici – in conformità all’esigenza n°1 e n°2;
  - la conservazione e la promozione dell’agro-biodiversità per mezzo del rafforzamento delle reti dei produttori locali, custodi delle varietà tradizionali e autoctone – in linea con l’esigenza n°3.

A questi interventi specifici si aggiungono le azioni trasversali previste dal Piano di Comunicazione e Informazione (PCI) che coinvolgono tutti i portatori di interesse.

Inoltre, per valutare l’avanzamento delle linee di azione, il Piano di Monitoraggio e Valutazione (PMV) prevede:

- la misurazione obbligatoria del risparmio sul consumo annuo di energia primaria e della capacità operativa supplementare installata per l’energia rinnovabile (art. 5 dell’Avviso);
- la misurazione aggiuntiva di indicatori quali-quantitativi (indicatori-target, di output, di risultato).

L’obbligatorietà degli indicatori rientranti nel framework comune europeo discende dalla centralità che nell’investimento rivestono le azioni per favorire la transizione ecologica, come richiamato nel paragrafo 3 del presente contributo. Il set di indicatori facoltativi, opportunamente selezionati dai Comuni, discende dall’impianto multidimensionale del progetto con cui i beneficiari intendono rafforzare l’orientamento delle politiche locali alla sostenibilità. Infatti, gli interventi previsti nei Comuni agiscono congiuntamente sui principali settori economici ritenuti più suscettibili per la resilienza dell’area (turismo e agricoltura), i modelli di gestione e fruizione del patrimonio naturale, la produzione e il consumo delle fonti energetiche, nonché l’utilizzo del territorio (mobilità).

---

<sup>35</sup>

Con la Legge di stabilità 2023, il Consiglio regionale ha recentemente approvato un pacchetto di modifiche alla Legge regionale 9 agosto 2019, n. 45 “Promozione dell’istituzione delle comunità energetiche” per semplificare la materia, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

**Tab. 2.1 – Ambito, descrizione, importo e periodo di realizzazione degli interventi, per beneficiario diretto.**

<b>Ambito</b>	<b>Descrizione intervento</b>	<b>Beneficiari</b>	<b>Importo</b>	<b>Periodo di realizzazione</b>
<b>produzione di energia da fonti rinnovabili locali</b>	<i>realizzazione impianto geotermico</i>	<i>Nardò</i>	48.800,00 €	2023-2024
	<i>realizzazione impianto fotovoltaico</i>	<i>Alliste, Galatone, Manduria, Racale, Taviano</i>	250.100,00 €	2023-2024
	<i>realizzazione aree fruibili anche dai disabili</i>	<i>Manduria</i>	36.600,00 €	2022-2025
<b>sviluppo del turismo sostenibile</b>	<i>servizi di buona informazione, efficace e di qualità</i>	<i>Nardò in qualità di capofila</i>	195.200,00 €	2022-2026
	<i>realizzazione di pump track</i>	<i>Nardò</i>	48.800,00 €	2022-2024
	<i>creazione di bosco urbano con azioni di rinverdimento</i>	<i>Porto Cesareo</i>	24.400,00 €	2022-2025
	<i>realizzazione di un'oasi attrezzata con mini-officina e acquisto di bici cargo</i>	<i>Gallipoli, Manduria; Nardò, Ugento</i>	48.800,00 €	2022-2025
<b>efficienza energetica e integrazione intelligente degli impianti e delle reti</b>	<i>realizzazione di impianto di accumulo elettrochimico e di impianto di ricarica per veicoli elettrici</i>	<i>Alliste, Galatone, Manduria, Racale, Taviano</i>	237.900,00 €	2023-2024
	<i>fornitura e posa in opera di sistema bike sharing elettrico completo</i>	<i>Gallipoli, Ugento</i>	414.800,00 €	2022-2024
<b>integrazione dei servizi di mobilità</b>	<i>acquisto di bici elettriche</i>	<i>Manduria, Nardò, Porto Cesareo</i>	97.600,00 €	2022-2024
	<i>realizzazione di sistema di bike sharing elettrico e prese di ricarica auto all-in-one</i>	<i>Alliste, Avetrana, Galatone, Manduria, Nardò, Porto Cesareo, Racale, Taviano</i>	97.600,00 €	2022-2024
<b>sviluppo di un modello di azienda agricola sostenibile</b>	<i>promozione della filiera corta con creazione di logo e laboratori didattici</i>	<i>Manduria, Nardò</i>	109.800,00 €	2023-2025

Fonte: Elaborazioni IPRES (2023).

#### 4.5 Sinergie con le altre programmazioni strategiche

L'effetto auspicato dalla strategia d'area è addivenire, nel rispetto delle specificità locali, a una gestione integrata ed equilibrata del capitale territoriale, capace di mitigare le pressioni antropiche esercitate sull'ambiente e aumentare la resilienza.

A una prima analisi di coerenza delle politiche, la green community Ionico-Adriatica parrebbe porsi in sinergia con:

- il Piano Operativo Regionale 2021-2027 (POR)
- il Piano di Sviluppo Regionale 2014-2022 (PSR)
- le Linee di Indirizzo 2021 della Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile (SRSvS)

- il Patto dei Sindaci per il Clima e l’Energia nell’ambito della redigenda Strategia Regionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (SRACC)<sup>36</sup>

**Fig. 2.5 – La green community e l’analisi di coerenza interna delle politiche regionali.**

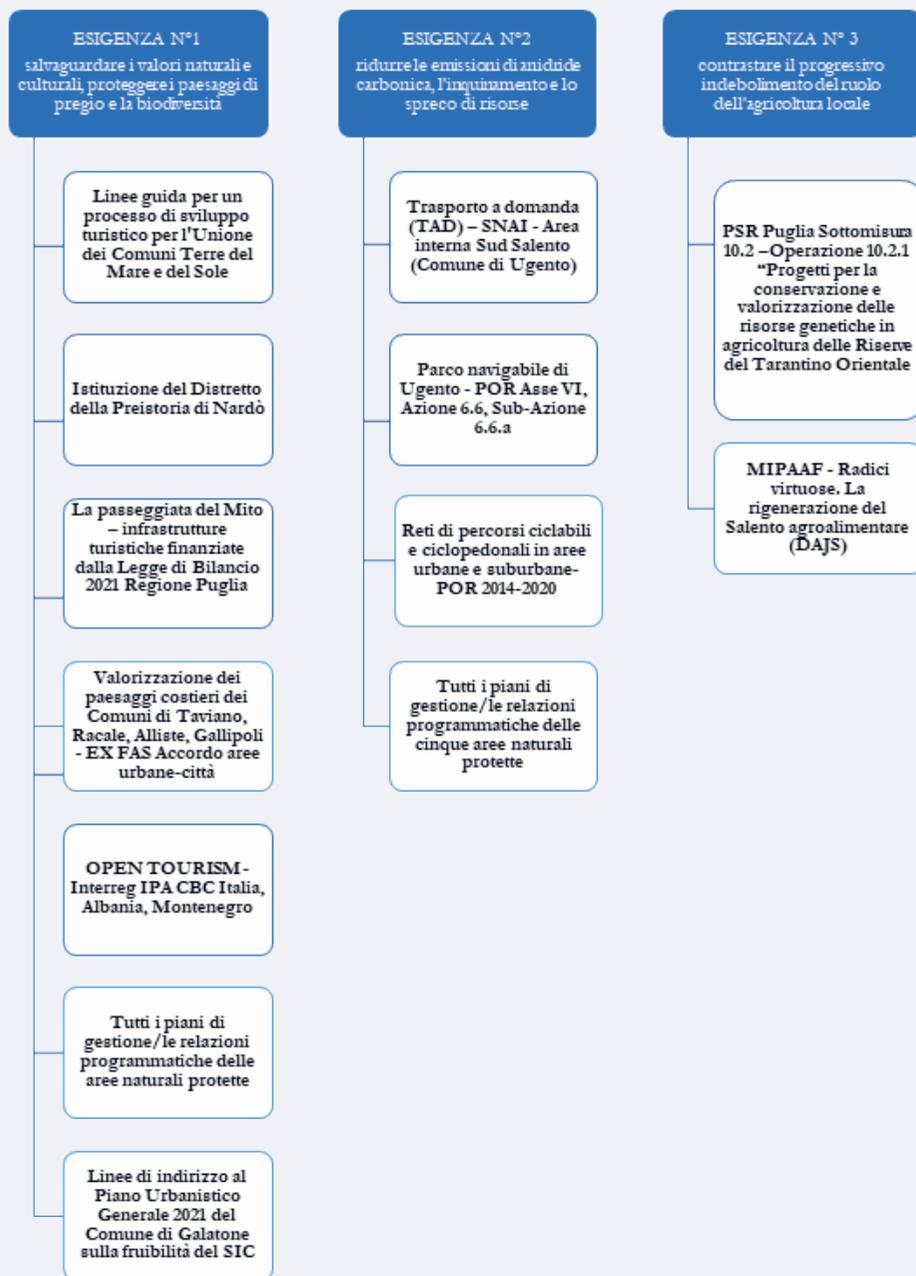
SRSvS Linee di indirizzo 2021
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sostegno ai comuni che realizzano piani di area vasta di adattamento ai cambiamenti climatici</li> <li>• Città più verdi per ridurre le emissioni di CO2 e riforestazione urbana</li> <li>• Comunità energetiche nei comuni</li> <li>• Promuovere l’autonomia energetica, sperimentare almeno un modello di comunità energetica</li> <li>• Investimenti sulla mobilità sostenibile e sul rafforzamento della rete del trasporto pubblico e ferroviario</li> <li>• Contrasto alla xylella, monitoraggio, reimpianti di cultivar resistenti, salvaguardia del paesaggio e degli ulivi monumentali</li> <li>• Riorganizzazione dei parchi e delle aree naturali protette</li> <li>• Turismo di prossimità, dei cammini, dei pellegrinaggi</li> </ul>
PSR 2014-2022
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Favorire i processi di creazione di filiere corte in ambito aziendale e creare reti di impresa e di filiera corta</li> <li>• Sostenere la creazione di reti tra operatori di settore per valorizzare il territorio e diversificare le aziende agricole (in particolare turismo rurale e paesaggio)</li> <li>• Costituire e rafforzare i partenariati locali</li> </ul>
PO 2021-2027
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promuovere le energie rinnovabili</li> <li>• Sviluppare sistemi, reti, impianti di stoccaggio energetici intelligenti</li> <li>• Promuovere l’efficienza energetica e ridurre le emissioni di gas a effetto serra</li> <li>• Rafforzare la protezione e la preservazione della natura, la biodiversità e le infrastrutture verdi, anche nelle aree urbane, e ridurre tutte le forme di inquinamento</li> <li>• Promuovere la transizione verso l’economia circolare ed efficiente sotto il profilo delle risorse</li> <li>• Promuovere la mobilità urbana multimodale sostenibile quale parte della transizione verso un’economia a zero emissioni nette di carbonio</li> </ul>
SRACC-Patto dei Sindaci
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contenere la vulnerabilità dei sistemi naturali, sociali ed economici agli impatti dei cambiamenti climatici</li> <li>• Incrementare la capacità di adattamento dei sistemi naturali, sociali ed economici</li> <li>• Migliorare lo sfruttamento delle eventuali opportunità</li> <li>• Favorire il coordinamento delle azioni a diversi livelli</li> </ul>
Fonte: Elaborazioni IPRES (2023).

Una buona complementarità sostanziale è ravvisabile tra gli obiettivi della green community e quelli rinvenibili nei singoli progetti promossi al livello sub-regionale, nonché nei piani di gestione/nelle relazioni programmatiche delle aree naturali protette, laddove presenti.

<sup>36</sup>

La Regione Puglia è coordinatore territoriale del “Patto dei Sindaci per il clima e l’energia” di cui alla DGR n. 1154 del 13.07.2017, così come modificata con DGR n. 1965/2019. La definizione della SRACC, tutt’ora in itinere, consentirà agli Enti locali di adeguare o elaborare i rispettivi Piani d’azione per l’energia sostenibile e il clima (PAESC). A quest’ultimo proposito, le strutture regionali riferiscono che, ad oggi, i seguenti Comuni rientranti nella green community hanno avanzato istanza di finanziamento dei propri piani: Alliste, Galatone, Manduria, Porto Cesareo, Racale, Taviano.

**Fig. 2.6 – Complementarità tra gli interventi della green community e i principali progetti promossi negli stessi territori negli ultimi 5 anni o tutt'ora in esecuzione.**



Fonte: Elaborazioni IPRES (2023).

Tuttavia, la green community Ionico-Adriatica non trova forza e fondamento nella SNAI<sup>37</sup>. Nella prima programmazione della strategia nazionale (2014-2020), infatti, vi rientrava il solo Comune di Ugento (Area Interna Sud Salento) mentre il nuovo ciclo 2021-2027 comprende i due Comuni di Avetrana e Manduria (Area Interna Alto Salento)<sup>38</sup>.

Inoltre, si consideri che la Regione Puglia non ha ancora pianificato e definito l'utilizzo delle risorse del PNRR in maniera congiunta con i fondi strutturali 2021-2027<sup>39</sup>. Pertanto, i benefici attesi dalla green community non si possono cogliere in una visione sistemica che tenga conto, in maniera puntuale, delle interrelazioni strategiche o delle sovrapposizioni tra i vari interventi promossi.

---

<sup>37</sup> Nel caso emiliano de “La montagna del latte”, invece, la green community affonda le radici nel ciclo di programmazione 2014-2020 della SNAI, in seguito rafforzata dalla Strategia Territoriale per le Aree Montane e Interne (STAMI). Pertanto, secondo i responsabili della Regione Emilia Romagna, la green community è *la naturale prosecuzione di una visione dello sviluppo territoriale condivisa per tutto l'Appennino reggiano avviata già circa dieci anni fa*.

<sup>38</sup> Le altre aree interne riconosciute dalla scorsa programmazione riguardano le altre province pugliesi (Monti Dauni, Gargano, Alta Murgia).

<sup>39</sup> A tal proposito, la Regione Piemonte ha prodotto un Documento Strategico Unitario (DSU).

**Tab. 2.2** – Sintesi delle principali caratteristiche delle green communities pilota e di quella Ionico-Adriatica.

<i>Denominazione</i>	<i>Beneficiario capofila</i>	<i>Comuni</i>	<i>Altri attori</i>	<i>Documenti di programmazione e pianificazione</i>
Regione Abruzzo – “Parco regionale Sirente-Velino”	Parco naturale regionale Sirente-Velino	23	Comunità montane Sirentina e Montagna Marsicana Associazione Ambiente e Vita	Statuto del Parco Sirente Velino Strategia Regionale Sviluppo Sostenibile (SRSvS)
Regione Emilia-Romagna “La montagna del latte”	Unione Montana dei Comuni dell’Appennino Reggiano	10	Parco Nazionale dell’Appennino toscano-emiliano Riserva MAB Appennino; GAL Antico Frignano e Appennino Reggiano Filiera agroalimentare del Parmigiano Reggiano	Patto per il Lavoro e il Clima 2020 Strategia Regionale Sviluppo Sostenibile (SRSvS) Documento strategico regionale di programmazione unitaria delle politiche europee di sviluppo 2021-2027 Strategie Territoriali per le Aree Montane e Interne (STAMI)
Regione Piemonte “Terre del Monviso”	Unione Montana Valle Varaita	29	Riserva transfrontaliera MAB Monviso Unione montana Alta Valle del Monviso GAL Tradizione delle Terre Occitane Polo del legno del Monviso Consorzio BIM del Po	Documento Strategico Unitario per la programmazione dei fondi europei 2021-2027 (DSU) Candidatura di Saluzzo e delle Terre del Monviso a capitale italiana della cultura “Una montagna di futuro”
Regione Puglia “Green Community Ionico-Adriatica”	Comune di Nardò	10	Parco Naturale Regionale di Ugento; Parco Naturale Regionale di Porto Selvaggio e Palude del Capitano; Consorzio di Gestione Area Marina protetta Porto Cesareo; Riserva Naturale Orientata Regionale Palude del Conte e Duna Costiera; Riserve Naturali Orientate del Litorale Tarantino Orientale	Piano Operativo Regionale 2021-2027 (PO) Piano di Sviluppo Regionale 2014-2022 (PSR) Linee di Indirizzo 2021 della Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile (SRSvS) Patto dei Sindaci per il Clima e l’Energia

Fonte: Elaborazioni IPRES (2023).

## 5. RIFLESSIONI CONCLUSIVE

L'Avviso M2 C1 3.2 si propone di intervenire sui rapporti uomo-ambiente/centro-periferia/urbano-rurale, sostenendo i territori ad affrontare le nuove sfide dello sviluppo sostenibile, nell'era della transizione ecologica e dell'economia circolare.

La green community Ionico-Adriatica rappresenta l'occasione di attuare in Puglia i traguardi dell'Agenda ONU 2030 e del Green New Deal europeo, per mezzo di un nuovo sodalizio tra gli attori territoriali.

In conclusione, dall'analisi del processo emergono:

- il supporto dell'istituzione regionale nel far convergere il flusso dei problemi, il flusso delle politiche e il flusso della politica<sup>40</sup>;
- il ruolo di accompagnamento della società di project management, finalizzato alla candidatura della rete dei Comuni;
- il contributo di tutti gli attori nel disegnare la *policy fiction* e avviare la *policy fact*, nel corso della concertazione multilivello iniziata con gli incontri di sensibilizzazione e valorizzata con la candidatura;
- la ridefinizione delle relazioni orizzontali, tenuto conto della dimensione interprovinciale e della parziale sovrapposizione tra i beneficiari del PNRR M1 C2 3.2 e le altre esperienze di pianificazione (GAL, SAC, Unioni di Comuni, Distretto), come evidenziato nelle figure 2.2 e 2.3. A questo proposito emerge, in particolare, la centralità delle aree naturali protette e il ruolo dei piccoli Comuni nel garantire la loro interconnessione<sup>41</sup>;
- il rafforzamento delle scelte di sostenibilità nel continuum costa-entroterra, in ragione degli ambiti prioritari e degli interventi previsti dal progetto, sintetizzati nella tabella 2.1;
- la sperimentazione di un modello inedito di monitoraggio e valutazione quali-quantitativo dello stato di avanzamento della politica pubblica, come previsto dal PMV;
- la coerenza strategica con quattro delle programmazioni regionali (POR, PSR, SRSvS, SRACC), nonché alcuni recenti interventi sub-regionali.

La green community Ionico-Adriatica si qualifica come ipotesi di pianificazione locale incentrata sulla valorizzazione delle risorse agro-forestali, marine e costiere endogene. Pertanto, prefigura la scelta della Regione Puglia, in accordo con i Comuni e i gestori della biodiversità protetta, di investire sulla rete delle aree naturali certificate, a propulsione del turismo e dell'agricoltura.

<sup>40</sup> In letteratura ciò viene descritto nella teoria dei flussi multipli. Fonte: Kingdon J., *Agendas (1995), Alternatives, and Public Policy*, HarperCollins, New York.

<sup>41</sup> Come dichiara l'intervistato, con questo progetto il Comune di Ugento *per la prima volta non guarda a Sud*, cioè all'area del Capo di Leuca nell'ambito della SNAL, ma si aggrega con altri territori della provincia e con quelli della provincia di Taranto.

Come spesso accade nelle politiche pubbliche, dunque, essa discende da un connubio fra intenzionalità degli attori (Regione, enti locali e aree naturali protette) e casualità degli eventi (la pubblicazione dell'Avviso del PNRR).

Tuttavia, l'adesione volontaria delle comunità residenti al progetto dipenderà, verosimilmente, dalla capacità di allargare nel tempo la base degli stakeholders<sup>42</sup>. Ad oggi, infatti, si rileva il mancato coinvolgimento:

- degli altri sistemi locali espressione della pianificazione territoriale (GAL, ecc.) che potrebbero rafforzare la portata strategica complessiva del progetto ed estendere le azioni di animazione territoriale agli altri Comuni delle province di Lecce e Taranto;
- dei soggetti privati che potrebbero investire negli stessi ambiti di intervento o in altri a questi correlati, stimolando la crescita economica nell'area;
- degli attori informali/del Terzo Settore che potrebbero accrescere il livello di sensibilizzazione ambientale e facilitare l'adozione dei nuovi modelli di fruizione/gestione delle risorse proposti;
- del mondo della ricerca/della formazione che potrebbero implementare la capacità di innovazione economica, sociale ed ambientale.

L'augurio è che questo sistema territoriale che *pone alla sua base di valori la sostenibilità* possa incardinarsi in un apparato strategico regionale unitario, più chiaro e riconoscibile, e al contempo accogliere gli impulsi, dal basso, di una sempre più plurale rete di attori.

---

<sup>42</sup>

A questo proposito si evidenzia che le tre green communities si connotano per la natura partecipata dei rispettivi processi organizzativi: nel tempo, infatti, hanno rafforzato il proprio "capitale territoriale" attraverso il coinvolgimento di una platea, sempre più vasta ed eterogenea, di attori pubblico-privati. In particolare, come mostra la tab. 2.2, in alcuni casi, i portatori di interesse operano anche al di fuori dei confini amministrativi dei Comuni beneficiari delle risorse del PNRR.

## BIBLIOGRAFIA

- Accademia Nazionale dei Lincei, 2006, *Rapporto Xylella*, Roma, 23 giugno.
- Borghi E, 2009, *La sfida dei territori nelle green economy*, Bologna, Il Mulino.
- Bobbio L. Pomatto G., Ravazzi S., 2017, *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Milano, Mondadori.
- Munafo, M., a cura di, 2022, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Report SNPA 32/22*.
- Legambiente, 2021, *Rapporto Spiagge*, Roma.
- ISTAT, 2020, *Censimento permanente popolazione e abitazioni*.
- Kingdon J., 1995, *Agendas, Alternatives, and Public Policy*, New York, Harper Collins.

## SITOGRAFIA

- [http://dati.istat.it/viewhtml.aspx?il=blank&vh=0000&vf=0&vcq=1100&graph=0&view-metadata=1&lang=it&QueryId=28000&metadata=DCSP\\_AGRITURISMO#](http://dati.istat.it/viewhtml.aspx?il=blank&vh=0000&vf=0&vcq=1100&graph=0&view-metadata=1&lang=it&QueryId=28000&metadata=DCSP_AGRITURISMO#)
- <https://www.regione.puglia.it/web/produzioni-di-qualita>
- <https://puglia.coldiretti.it/news/xylella-al-via-a-maggio-espianto-ulivi-secchi-90mila-ettari-in-salento-a-rischio-desertificazione-e-incendi/>
- <https://puglia.coldiretti.it/news/xylella-al-via-a-maggio-espianto-ulivi-secchi-90mila-ettari-in-salento-a-rischio-desertificazione-e-incendi/>
- <https://www.regione.puglia.it/web/istituzione-e-partecipazione/registro-regionale-unioni-di-comuni-pugliesi>
- <https://www.torinoggi.it/2022/03/30/leggi-notizia/argomenti/politica-11/articolo/green-communities-il-piemonte-una-delle-tre-regioni-scelte-dal-governo-per-la-sperimentazione.html>
- <https://www.affariregionali.it/attivita/aree-tematiche/pnrr/attuazione-misure-pnrr/avviso-pubblico-green-communities/>
- <https://www.regione.abruzzo.it/content/ambiente-imprudente-una-green-community-anche-nella-valle-dorta>
- <http://dajs.it/>

### 3.

## La politica regionale per l'infrastruttura ferroviaria locale nel PO Fesr-Fse 2014-2020

Sommario: 1. Introduzione; 2. Il contesto programmatico; 2.1 *Quadro programmatico di riferimento*; 2.2 *Infrastrutturazione ferroviaria nel ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2014-2020*; 3. Stato di attuazione degli interventi; 3.1 *Attuazione finanziaria*; 3.2 *Attuazione fisica e target*; 4. Alcuni aspetti di criticità degli interventi; 4.1 *Tempi di realizzazione degli interventi*; 4.2 *Qualità dei servizi: soddisfazione, comfort e sicurezza*; 5. Verso il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027.

### 1. INTRODUZIONE

La Regione Puglia ha posto una grande attenzione al miglioramento dell'infrastrutturazione della rete ferroviaria regionale, con azioni di policy dirette, di natura regolamentare nell'offerta dei servizi di trasporto pubblico ferroviario e negoziale con i soggetti gestori dei servizi ferroviari di interesse regionale.

Gli interventi previsti nei diversi programmi pluriennali in materia di infrastrutturazione della rete ferroviaria secondo standard di servizio sempre più elevati, hanno trovato allocazioni finanziarie in risorse disponibili su diverse fonti: bilancio nazionale, fondi di coesione, fondi europei, fondi regionali e fondi messi a disposizione da parte dei soggetti gestori dei servizi di trasporto pubblico regionale ferroviario (TPRF).

Il presente contributo ha come oggetto l'implementazione dell'azione di policy regionale in materia di infrastrutturazione ferroviaria delineata nell'ambito del PO Puglia FESR-FSE 2014-2020. L'analisi ha lo scopo di indagare in che modo gli obiettivi delineati nel programma di intervento abbiano trovato concreta applicazione nel ciclo di programmazione che si sta per concludere. In particolare: in che misura sono stati perseguiti e raggiunti gli obiettivi della policy; quali tipi di ostacoli sono riscontrabili nella fase di implementazione, attesa la complessità di alcuni interventi di grandi dimensioni; infine, gli interventi in fase di realizzazione e quelli già realizzati come hanno inciso in termini di efficacia rispetto agli obiettivi di politica regionale in materia di miglioramento degli standard dei servizi di TPRF.

L'azione di policy analizzata riguarda l'insieme degli interventi di potenziamento dell'infrastrutturazione della rete ferroviaria di interesse regionale e di mi-

glioramento degli standard di offerta del servizio di trasporto pubblico ferroviario regionale finanziati nell'ambito del PO FESR-FSE 2014-2020.

Il contributo considera, anzitutto, alcuni aspetti del contesto programmatico regionale in materia di infrastrutturazione regionale, delineandone sinteticamente gli obiettivi strategici. Segue un secondo paragrafo con la descrizione degli orientamenti attuativi della politica di intervento regionale in materia ferroviaria (Infrastrutture e materiale rotabile) nell'ambito del PO FESR-FSE 2014-2020. Successivamente si analizza lo stato di attuazione degli interventi (attuazione finanziaria, realizzazione fisica dei risultati conseguiti). Infine, si evidenziano alcuni aspetti riguardanti le condizioni relative al miglioramento dell'offerta dei servizi di trasporto e ad alcune importanti ricadute territoriali<sup>1</sup>.

## 2. IL CONTESTO PROGRAMMATICO

### 2.1 Quadro programmatico di riferimento.

Il Piano Regionale dei Trasporti 2021-2030<sup>2</sup>, approvato con DGR n.754 del 23/05/2022 sottolinea come *“Il sistema di trasporto ferroviario della Puglia presenta una sostanziale concentrazione dei servizi lungo la direttrice Adriatica con il capoluogo di Regione Bari come principale polo generatore di traffico. Intorno a Bari è individuata l'area suburbana che va da Barletta a Fasano, nella quale i centri abitati serviti direttamente da Trenitalia hanno complessivamente una popolazione di quasi 1 milione di abitanti. L'altro polo generatore di traffico è Foggia, con servizi lungo la direttrice Adriatica, e di collegamento con la Basilicata, con i principali comuni della provincia e con il Gargano. Altri servizi nella Regione sono assicurati sulle linee gestite da Ferrovie del Gargano, Ferrovie Appulo Lucane (a scartamento ridotto), Ferrotramviaria e Ferrovie del Sud Est che complessivamente sviluppano 505 mln di treni km all'anno”*.

L'obiettivo del Piano Regionale dei Trasporti 2021-2030 è quello di garantire l'accessibilità da tutto il territorio regionale ai principali poli della rete TEN-T, nodi Core o Comprehensive. In questa prospettiva, prevede diversi interventi (di cui alcuni in fase di realizzazione a Fesca San Girolamo e nella stazione di Barletta) finalizzati a garantire l'interoperabilità tra le diverse tratte della rete regionale

---

<sup>1</sup> Alcuni risultati discussi nel presente contributo sono il frutto del lavoro di valutazione in itinere per le misure 7.1 e 7.3 del PO FESR-FSE 2014-2020, condotto dalla Fondazione IPRES su incarico della Regione Puglia per la *“Realizzazione del servizio di supporto specialistico al Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP) nelle attività di raccolta dati, interviste ed elaborazione dei relativi testi per le valutazioni in itinere in materia di trasporti ed infrastrutture sociali”*, DGR n. 669 del 11/05/2022.

<sup>2</sup> Piano Regionale dei Trasporti – Piano Attuativo 2021-2030, Relazione generale, maggio 2021.

con la rete nazionale, così da alleggerire il traffico di passeggeri presso le stazioni RFI, favorendo l'accesso alla rete ferroviaria nazionale in corrispondenza delle reti regionali.

L'infrastruttura ferroviaria pugliese si estende per quasi 1.600 km di cui circa il 70% risulta elettrificata mentre il 30% è alimentata a diesel. Degli oltre 1.100 km di rete ferroviaria elettrificata 551 km sono a doppio binario mentre 566 km sono a singolo binario. La rete ferroviaria è gestita da 5 gestori:

- Rete Ferroviaria Italiana (RFI)
- Ferrovie del Gargano, a servizio della parte nord del Gargano e della direttrice Foggia-Lucera (FDG);
- Ferrotramviaria (FNB) che si estende tra Bari e Barletta;
- Ferrovie Appulo Lucane che serve il corridoio Bari-Matera (FAL);
- Ferrovie del Sud Est (FSE), a servizio della zona Sud di Bari e del Grande Salento.

**Tab. 3.1** – Km di rete ferroviaria per soggetto gestore.

Alimentazione e tipologia	RFI	FDG	FNB	FAL	FSE
Linee elettrificate a doppio binario	453		69		29
Linee elettrificate a semplice binario	149	93	14		310
Linee non elettrificate (diesel)	235			83	130
<b><i>Totale</i></b>	<b>837</b>	<b>93</b>	<b>83</b>	<b>83</b>	<b>469</b>
			<b>1.565</b>		

Fonte: Regione Puglia – Piano Regionale dei Trasporti 2021-2030.

La rete ferroviaria non ancora elettrificata ammonta a circa 450 Km (28,6% del totale) di cui 235 Km appartengono a RFI (15% del totale) e 130 Km a FSE (8,3% del totale). Per quanto riguarda FSE, gli investimenti in corso di realizzazione e quelli programmati nel breve-medio periodo dovrebbero aumentare in modo consistente la copertura della rete ferroviaria elettrificata. Le FAL hanno tutta la rete non elettrificata<sup>3</sup>.

Il Piano Regionale ha realizzato una ricognizione degli interventi infrastrutturali sulla rete ferroviaria regionale contenuti nei documenti allegati all'ultimo Documento di Economia e Finanza 2022, agli interventi previsti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nel Fondo Complementare al PNRR

<sup>3</sup> Il rapporto Pendolaria 2023 di Legambiente rileva questo progresso positivo degli interventi di elettrificazioni delle reti regionali in generale e anche in Puglia.

(FC) e nel Fondo di Sviluppo e Coesione 2014-2020 e in altri documenti programmatici.

Per quanto riguarda il Fondo di Sviluppo e Coesione 2014-2020, le risorse destinate alla infrastrutturazione ferroviaria sono sintetizzate nella tabella seguente.

**Tab. 3.2 – Infrastrutture ferroviarie - Fondi nazionali FSC 2014-20\***. Valori in milioni di euro.

Asse e tipologia di intervento	Importo	Soggetto attuatore
<b>Interventi per la sicurezza ferroviaria</b>	<b>229,27</b>	
<i>Rinnovo materiale rotabile su ferro</i>	114,05	
<i>Piano nazionale per la sicurezza delle ferrovie interconnesse</i>	115,22	Ferrovie concesse
<b>Interventi nel settore ferroviario</b>	<b>145,00</b>	
<i>Elettificazione Barletta-Canosa</i>	26,00	RFI
<i>Raccordo ferroviario nuova stazione "Brindisi Intermodale direzione nord"</i>	25,00	RFI
<i>Potenziamento della linea Altamura-Matera</i>	44,00	Ferrovie Appulo Lucane
<i>Penetrazione urbana nella città di Manfredonia con tecnologia treno - tram</i>	50,00	RFI
<b>Interventi per il trasporto urbano e metropolitano</b>	<b>86,00</b>	
<i>Prolungamento della tratta metropolitana Bari - San Paolo fino a stazione "delle Regioni"</i>	36,00	Ferrottramviaria
<i>Materiale rotabile ferrovie concesse</i>	50,00	Ferrovie concesse

Fonte: Intervento Ing. Francesca Pace – Sezione infrastrutture per la mobilità - "Infrastrutture regionali per la mobilità interoperabilità e sicurezza", "Puglia in treno" 17 dicembre 2019, Politecnico di Bari. \*Delibera CIPE 54/2016 e successivi addendum"; Piano Attuativo 2021-2030 del PRT.

Per quanto riguarda le risorse del PNRR e del FC, in base al monitoraggio effettuato dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile (MISM)<sup>4</sup>, si possono stimare le risorse destinate alla Puglia per il periodo 2021-2026 per gli interventi di infrastrutturazione ferroviaria, del rinnovo del materiale rotabile e per gli interventi sulla sicurezza della rete. Nella tabella seguente sono sintetizzati i dati di riferimento.

**Tab. 3.3 – Risorse PNRR, Fondo Complementare per infrastrutture ferroviarie in Puglia. Milioni di euro.**

<b>PNRR</b>	<b>945,14</b>	<b>Piano Complementare e Risorse nazionali</b>	<b>181,17</b>
Linee ferroviarie regionali * di cui	422,41	Ferrovie storiche	32,00
<i>FSE: Potenziamento Infrastruttura Ferroviaria linea Bari-Taranto</i>	86,50	Linee ferroviarie regionali**	146,47
<i>FSE: Completamento attrezzaggio SCMT/ERTMS su restante rete</i>	130,80	Raccordi ferroviari	2,70
<i>FSE: Realizzazione HUB intermodali e riqualificazione delle stazioni</i>	165,00		
Interventi RFI (esclusa alta velocità)*	<b>469,00</b>		
Rinnovo Treni TPL**	<b>53,73</b>		

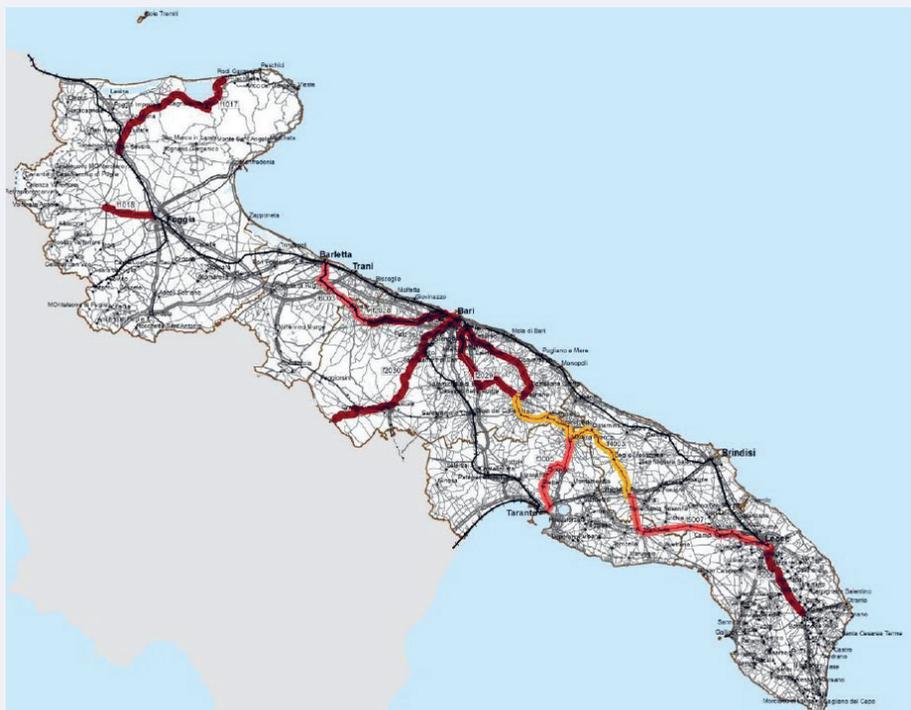
Fonte: Elaborazioni IPRES (2023) su dati Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile (MISM). <https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/pnrr-investimenti-dell-mism-al-sud-per-circa-34-miliardi-pari-al-56-delle-risorse>. \*Aggiornamento Contratto di Programma RFI 2020-2021; \*\*Sancita intesa Conf. Stato-Regioni 04/08/2021. Comprendono ulteriori risorse nazionali differenti dal Piano Complementare.

Nella Fig. 3.1 sono rappresentati gli interventi in corso e previsti per il sistema ferroviario regionale con riferimento a: dotazione di sistemi di sicurezza

<sup>4</sup> MISM Attuazione delle misure PNRR, dicembre 2021 e luglio 2022; Decreti MISM n. 319 del 9.8.2021, n. 363 del 23.9.2021, 439 del 9.11.2021.

e di controllo e regolazione della circolazione ferroviaria; adeguamento dell'infrastruttura su tratte caratterizzate da domanda potenziale significativa; rinnovo/potenziamento del materiale rotabile da impiegare su tratte caratterizzate da domanda potenziale significativa; realizzazione di infrastrutture e nodi di interscambio finalizzati all'incremento della mobilità collettiva.

**Fig. 3.1** – *Interventi in corso e previsti. Interventi già finanziati (rosso scuro) e di nuova previsione (rosso chiaro e arancione).*



Fonte: Intervento Ing. Francesca Pace – Sezione infrastrutture per la mobilità - “*Infrastrutture regionali per la mobilità interoperabilità e sicurezza*”, “Puglia in treno “17 dicembre 2019, Politecnico di Bari.

Infine, è da sottolineare che investimenti sulle ferrovie regionali sia per il rinnovo del materiale rotabile sia di natura infrastrutturale riguardano anche risorse autonome messe in campo dai soggetti gestori delle reti in concessione, regolati dalla sottoscrizione di contratti di servizio pluriennali con la Regione Puglia:

- *Trenitalia S.p.A.* - Contratto di Servizio per il “*Trasporto pubblico ferroviario di interesse regionale per il periodo 2018-2032 (DGR n. 957 del 12.06.2018)*;
- *Ferrotramviaria S.p.A.*, - Contratto di Servizio 2022-2033 (DGR 2202 del 22.12.2021);

- *Ferrovie Appulo Lucane S.r.l.* - Contratto di Servizio 2022-2033 (DGR 2203 del 22.12.2021);
- *Ferrovie del Sud Est e Servizi Automobilistici S.r.l.* - Contratto di servizio 2022-2023 (DGR 324 di 11.3.2022 successive integrazioni);
- *Ferrovie del Gargano S.r.l.* – Contratto di Servizio 2022-2033 (DGR 2204 del 22.12.2021).

## 2.2 *Infrastrutturazione ferroviaria nel ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2014-2020*

Il potenziamento del trasporto ferroviario di persone e merci era un obiettivo fondamentale del Piano Attuativo del PRT 2015-2019, che aveva valenza quinquennale<sup>5</sup>. Il ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali con il Programma Operativo regionale FESR-FSE 2014-2020 interviene in modo deciso in materia di mobilità ferroviaria con l'ASSE VII - *Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete*, in modo specifico attraverso le misure:

- 7.1 - *Interventi di potenziamento dell'offerta ferroviaria e miglioramento del servizio;*
- 7.3 - *Potenziare il sistema ferroviario regionale, l'integrazione modale e il miglioramento dei collegamenti multimodali con i principali nodi urbani produttivi e logistici e la rete centrale, globale e locale.*

Attraverso queste due misure di intervento, ci si propone di riorganizzare e riqualificare il sistema ferroviario regionale sulle direttrici a maggiore saturazione, attraverso l'ammodernamento e l'aumento degli standard di sicurezza dell'infrastruttura nonché il rinnovo e l'ampliamento del materiale rotabile di nuova generazione.

Il risultato atteso dall'attuazione delle due misure di intervento ha una triplice natura:

- rendere il trasporto pubblico ferroviario un vettore sempre più utilizzato per la mobilità delle persone, con più elevati standard di confort e di sicurezza;
- migliorare e qualificare gli spazi urbani dedicati alla mobilità e al trasporto pubblico e alle interconnessioni delle diverse forme di mobilità;
- contribuire alla riduzione delle emissioni climalteranti.

La Misura 7.1 è dedicata prioritariamente al completamento del Grande Progetto "Adeguamento ferroviario dell'area metropolitana Nord barese", già avviato con alcuni interventi nell'Asse V della Programmazione del precedente Ciclo

---

<sup>5</sup> L.R. 23 giugno 2008, n. 16 "Principi, indirizzi e linee di intervento in materia di piano regionale dei trasporti".

2007-2013. Si tratta di un progetto complessivo di circa 180 milioni di euro di cui una prima tranche di circa 34,5 milioni di euro è stata finanziata nel ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2007-2013 e una seconda tranche di circa 145,5 milioni di euro è finanziata nell'attuale PO FESR-FSE 2014-2020.

L'intervento si pone l'obiettivo di realizzare l'interconnessione tra la Rete Ferroviaria Italiana (RFI) a Barletta e Bari e le reti ferroviarie del territorio a nord della Città metropolitana di Bari, con effetti positivi attesi sul sistema della mobilità regionale. L'intervento riguarda la linea ferroviaria che si estende tra i comuni di Bari, Andria e Barletta, intercettando diversi e importanti centri urbani; serve un territorio di 1400 km<sup>2</sup>, con un bacino d'utenza di 700.000 abitanti, collegando le principali città dell'hinterland a nord-ovest di Bari. Nell'ambito dello stesso completamento, vi sono interventi legati alla promozione di standard qualitativi unificati per i moduli di stazione e per il "*piano del ferro unico regionale*". Inoltre, vi sono interventi per elevare gli standard di sicurezza della circolazione ferroviaria (con il raddoppio dei binari) e del segnalamento (tra i quali gli interventi di eliminazione dei passaggi a livello), oltre che dei sistemi di controllo del traffico e di allocazione efficiente della capacità ferroviaria. Infine, vi sono interventi per la realizzazione di nuove piazzole di sosta per i mezzi di trasporto pubblico su gomma e di parcheggi di scambio auto private.

Gli interventi previsti in questo Grande Progetto sono funzionali alla soluzione dei problemi sorti anche a seguito del grave incidente ferroviario del 12 luglio 2016 sulla linea Corato-Andria<sup>6</sup>.

Il Grande Progetto prevede un importante intervento nella Città di Andria, particolarmente complesso e di notevole dimensione: interramento in trincea dalla stazione Sud – Andria con una graduale discesa fino a -7 metri con la fermata della stazione Centrale interrata, proseguendo sempre in trincea fino alla nuova stazione Andria-nord, per circa 2 Km.

Andria passa da una a tre stazioni, con la possibilità di un utilizzo di tipo metropolitano con tre fermate:

- Stazione Andria Sud, terminata e in funzione da qualche mese dopo le necessarie autorizzazioni da parte dell'Agenzia Nazionale (ANSFISA). Con l'entrata in funzione della stazione Andria Sud si dovrebbe poter percorrere anche la tratta Corato – Andria via ferrovia, senza cambi bus/treno a Corato;
- Stazione Andria Centrale in esecuzione;
- Stazione Andria Nord in esecuzione.

---

<sup>6</sup> La collisione frontale di due treni della Ferrotramviaria causò la morte di 23 persone e il ferimento di 57 persone. La linea era ad unico binario, con una gestione del traffico ferroviario basata sul fattore umano, in presenza di scarsa dotazione di standard tecnologici di sicurezza e di controllo marcia treno.

Questi ultimi due interventi e il tratto in trincea fino a -7 metri dovrebbero concludersi entro dicembre 2023. Il tracciato ferroviario prevede l'affiancamento di una pista ciclabile. Sono previste anche la costruzione di un parcheggio per autobus nei pressi della stazione Andria Centro e una velostazione tra la stazione Andria Centro e Andria Nord (una riqualificazione funzionale di un immobile - ex casa cantoniera).

L'interramento in trincea della ferrovia ha costituito il *fil rouge* e l'occasione per la ricucitura e la riqualificazione dell'abitare dei tre ambiti urbani delle stazioni Andria Sud, Andria Centro e Andria Nord.

In proposito, l'Amministrazione ha avuto l'approvazione di tre progetti di riqualificazione urbana, nell'ambito del Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQUA) finanziato con risorse PNRR per circa 15 milioni ciascuno per un totale di 45 milioni (per i quali è in corso la revisione in aumento degli importi per tener conto degli incrementi dei costi):

- *Abitazioni Riqualificazioni Infrastrutture Aree verdi Andria Nord- A.R.I.A;*
- *Abitazioni Cuciture Qualità Urbana Aree verdi Andria Centro- A.C.Q.U.A;*
- *Trasformazioni Edilizie Ruralità Rinaturalizzazione Aree Andria Sud- T.E.R.R.A.*

Questi tre progetti di riqualificazione urbana prevedono circa una decina di interventi con sottopassaggi e attraversamenti pedonali e viabili, in aggiunta a quelli previsti dal progetto Ferrotramviaria di abbattimento dei 5 passaggi a livello. Costituiscono delle varianti al progetto esecutivo, già acquisite da Ferrotramviaria, che non comportano alcun eventuale ritardo nell'esecuzione del progetto di interrimento e delle tre stazioni. Il tutto per migliorare la viabilità complessiva della Città.

*La Misura 7.3 - Interventi per potenziare i servizi di trasporto pubblico regionale e interregionale*, sostiene il potenziamento dei servizi di trasporto pubblico regionale e interregionale, anche attraverso il sostegno al rinnovo del materiale rotabile, al rinnovo dell'armamento, al potenziamento ed efficientamento della rete. Si interviene su opere infrastrutturali di potenziamento della rete regionale a integrazione degli interventi effettuati con il ciclo di programmazione 2007-2013, con particolare attenzione all'ammodernamento e all'efficientamento di linee esistenti. L'efficacia delle azioni di recupero di efficienza nel settore ferroviario è strettamente legata alla possibilità di agire sulla domanda, anche inespressa, di mobilità tra bacini di traffico consistenti. Gli interventi riguardano la qualificazione funzionale dei nodi di interscambio sul territorio regionale per garantire un rapido ed efficace trasbordo tra le linee regionali e le linee nazionali, e per elevare le prestazioni qualitative e funzionali della rete. Sono previsti interventi per il potenziamento del materiale rotabile al fine di utilizzare in pieno le potenzialità della rete a seguito degli interventi infrastrutturali in corso o ultimati. Gli interventi sono specificatamente mirati a migliorare l'affidabilità di questa soluzione

di trasporto: qualità e comfort del materiale rotabile, sostegno alla flessibilità dei titoli di viaggio inter-operatore, potenziamento della capacità della rete. Azioni specifiche sono orientate al completamento degli investimenti in sicurezza e interoperabilità per l'unificazione della rete ferroviaria regionale e lo sviluppo delle interconnessioni con quella di rango nazionale. Le operazioni di interconnessione della rete, accompagnate dalla condivisione del modello di implementazione dei sistemi di sicurezza della circolazione, garantirà l'interoperabilità che risulta essere il primo tassello necessario a disegnare la rete unica regionale e promuovere interventi specifici per rendere efficaci le catene multimodali, passeggeri e merci<sup>7</sup>.

### 3. STATO DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI

La manovra regionale anti-Covid-19 del 2020 ha ridotto la dotazione finanziaria dell'ASSE VII - *Sistemi di trasporto e infrastrutture di rete* – con la riprogrammazione della misura 7.3 - *Interventi per potenziare i servizi di trasporto pubblico regionale e interregionale*. La riduzione è stata pari a **32 milioni di euro**. Pertanto, la misura 7.3 passa da 171 a 139 milioni di euro<sup>8</sup>.

**Tab. 3.4** – *Dotazione finanziaria iniziale e riprogrammazione POR – FESR 2014-2020. Valori assoluti in euro.*

Misure (Ob.sp)	Dotazione iniziale	Dotazione riprogrammata
Misura 7.1	145.522.694	145.522.694
Misura 7.3	171.000.000	139.000.000
Totale	316.522.694	284.522.694

Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia.

La rimodulazione non ha inciso in modo significativo sul programma, poiché sono state utilizzate le risorse rinvenienti dalle economie di gara delle opere. Solo un progetto *Lavori di realizzazione de sottosistema di terra (SST) SCMT Encoder tratta Barletta-Andria* di € 8.081.500, Soggetto attuatore Ferrotramviaria S.p.A., è stato spostato sul prossimo ciclo di programmazione 2021-2027. Peraltro, il progetto ricadeva sulla tratta Andria-Barletta, oggetto di un altro intervento complesso in corso, con prevedibile difficoltà di realizzazione nei tempi previsti dalla conclusione dell'attuale ciclo di programmazione 2014-2020.

<sup>7</sup> DGR n. 74 del 26 giugno 2017 è stato definito il quadro degli interventi finanziati con la misura 7.3.

<sup>8</sup> DGR del 26 maggio 2020, n. 782 - *Interventi urgenti per il contrasto alle conseguenze della diffusione della Pandemia da Covid-19. Atto di Programmazione. Modifica DGR 524/2020.*

### 3.1 Attuazione finanziaria

#### 3.1.1. Misura 7.1

I progetti finanziati con la misura 7.1 sono sei. Quelli attualmente in corso e giuridicamente vincolati sono imputati al netto delle economie. Queste ultime sono destinate:

- al finanziamento di varianti in corso d'opera dei progetti di grande importo finanziario e complessità esecutiva già appaltati e in corso di esecuzione;
- alla revisione prezzi dei lavori in corso dei grandi progetti già appaltati, stimati in circa il 20%, a seguito dei maggiori costi di approvvigionamento dei materiali, delle forniture energetiche e di altri imprevisti in corso d'opera.

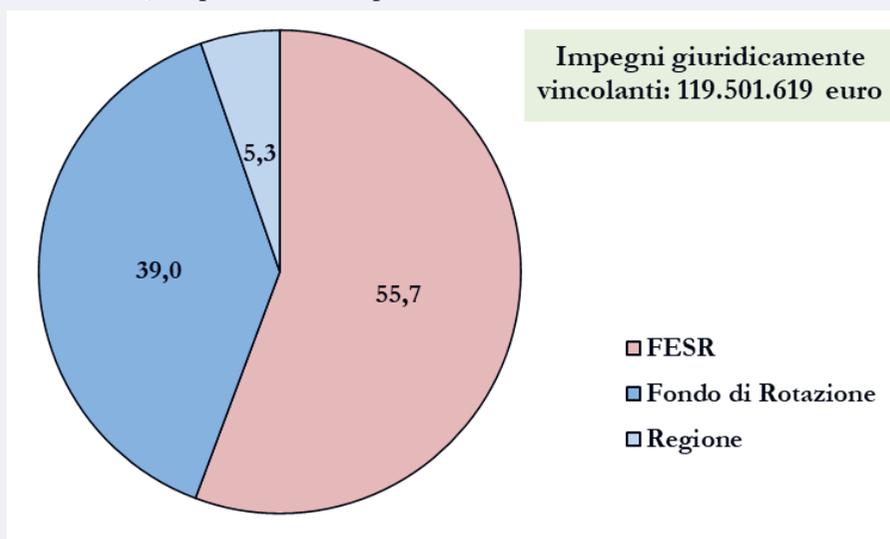
**Tab. 3.5 – Obiettivo specifico 7.1 - Stato di attuazione finanziaria dei progetti (valori assoluti in euro) al 30 settembre 2022.**

Interventi	Impegni giuridicamente vincolanti	Pagamenti	Pagamenti rendicontati
Grande progetto Nord Barese Lotto Raddoppio tratta Corato-Andria	32.887.327	27.791.975	27.791.975
Completamento SCMT tratta Bitonto-Ruvo e adeguamento stazioni con telecomando da ACCM di Fesca	498.631	498.631	498.631
Grande Progetto Nord Barese - Impianti di segnalamento e sicurezza, SCMT tratta Corato - Andria Sud	6.141.661	4.695.300	4.695.300
Realizzazione interrimento linea e stazione nel centro urbano di Andria e costruzione fermata Andria Nord	72.596.000	14.673.225	14.673.225
Grande progetto Nord Barese Lotto "Secondo fronte di Stazione di Barletta via V. Veneto"	3.973.000	0	0
Grande progetto Nord Barese Lotto "Realizzazione del parcheggio di interscambio presso la stazione di Fesca S. Girolamo della linea ferroviaria Bari-Barletta"	3.405.000	0	0
<b>Totale</b>	<b>119.501.619</b>	<b>47.659.131</b>	<b>47.659.131</b>

Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia – Dipartimento Mobilità.

Sotto il profilo dell'attuazione finanziaria, al 30 settembre 2022 gli impegni giuridicamente vincolanti ammontano a 119,5 milioni di euro (circa l'82% del totale programmato). Il cofinanziamento regionale ammonta a circa 6,4 milioni di euro (5,3% del totale), il FESR a circa 66,6 milioni di euro (55,7%) e il Fondo di rotazione a 46,6 milioni di euro (39%).

**Fig. 3.2 – Obiettivo specifico 7.1 – Impegni giuridicamente vincolanti e ripartizione per tipologia di Fondo di finanziamento, al 30 settembre 2022. Quote percentuali di riparto.**



Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia – Dipartimento Mobilità.

La quota di finanziamento regionale è per i seguenti progetti:

- Grande Progetto Nord Barese - Raddoppio tratta Corato -Andria. L'intervento prevede il raddoppio del binario nella tratta Corato-Andria sulla linea Bari Barletta gestita da Ferrotramviaria S.p.A. (4.933.099 euro).
- Completamento SCMT tratta Bitonto-Ruvo e adeguamento stazioni con telecomando da ACCM di Fesca che consiste nel realizzare, da parte dell'appaltatore, le verifiche ed i controlli prescritti nel Piano di Attivazione e Messa in Servizio finalizzata alla corretta messa in esercizio dei nuovi impianti ferroviari in piena sicurezza (PROGETTO COERENTE) (498.631 euro).
- Grande Progetto Nord Barese - Impianti di segnalamento e sicurezza, SCMT tratta Corato - Andria Sud che prevede la fornitura e l'installazione dei sistemi di segnalamento e sicurezza nella tratta Corato-Andria sulla linea Bari Barletta gestita da Ferrotramviaria S.p.A. (921.249 euro).

I pagamenti e le spese rendicontate coincidono e sono pari 47,6 milioni di euro (circa il 40% degli impegni giuridicamente vincolanti e il 32,8% delle risorse programmate).

Uno solo è il progetto concluso alla data di rilevazione (30 settembre 2022): Completamento SCMT tratta Bitonto-Ruvo e adeguamento stazioni con telecomando da ACCM di Fesca.

Per due, dei cinque progetti ancora in corso, alla data della rilevazione non sono stati effettuati pagamenti e rendicontazione delle spese:

- Grande progetto Nord Barese Lotto “Secondo fronte di Stazione di Barletta via V. Veneto”, che prevede la realizzazione del secondo fronte su via V. Veneto della Stazione centrale di Barletta con interconnessione alla stazione RFI (€ 3.973.000 euro);
- Grande progetto Nord Barese Lotto “Realizzazione del parcheggio di interscambio presso la stazione di Fesca S. Girolamo della linea ferroviaria Bari-Barletta”, che prevede la realizzazione di un parcheggio di interscambio presso la stazione di Fesca S. Girolamo a Bari e la realizzazione di un sottopasso, per collegare la stazione di Fesca San Girolamo della Ferrotramviaria con la fermata “Zona Industriale” di Rete Ferroviaria Italiana (3.405.000 euro).

**Tab. 3.6** – *Situazione finanziaria per stato di attuazione dei progetti, al 30 settembre 2022. Valori assoluti (euro).*

Stato di attuazione	N. Interventi	Impegni giuridicamente vincolanti	Pagamenti	Pagamenti rendicontati
Conclusi	1	498.631	498.631	498.631
In corso di realizzazione	5	119.002.988	47.160.500	47.160.500
Totale	6	119.501.619	47.659.131	47.659.131

Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia – Dipartimento Mobilità.

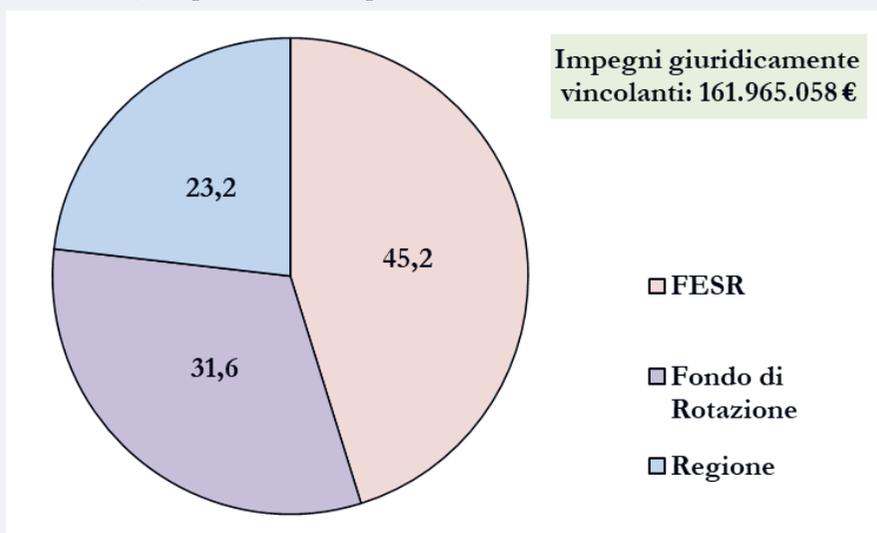
Tutti i progetti non conclusi hanno scadenza 31.12.2023. Gli interventi ricadono tutti nella categoria di spesa 026 – Altre reti ferroviarie.

### 3.1.2 Misura 7.3

La misura 7.3 consta di 13 interventi, uno è stato spostato nel ciclo di programmazione 2021-2027 a seguito della riprogrammazione del 2020: *Lavori di realizzazione del sottosistema di terra (SST) SCMT Encoder tratta Barletta-Andria* di € 8.081.500, Soggetto attuatore Ferrotramviaria S.p.A.

Gli impegni giuridicamente vincolanti degli interventi dell'Obiettivo Specifico 7.3 (Ob.sp. 7.3) sono pari a circa 162 milioni di euro, con una quota di cofinanziamento FESR di circa 73,2 milioni di euro (45,2%); del Fondo di rotazione nazionale di circa 51,2 milioni di euro (31,6%) e di un cofinanziamento regionale 37,5 milioni di euro (23,2%).

**Fig. 3.3** – Obiettivo specifico 7.3 – Impegni giuridicamente vincolanti e ripartizione per tipologia di Fondo di finanziamento, al 30 settembre 2022. Quote percentuali di riparto.



Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia – Dipartimento Mobilità.

Tre progetti sono finanziati con sole risorse regionali (in corsivo nella tabella dei progetti) per 23,3 milioni di euro (62% del totale del cofinanziamento regionale). Al netto di questi tre progetti, gli impegni giuridicamente vincolanti ammontano a 139 milioni di euro.

**Tab. 3.7** – Obiettivi specifico 7.3 - Stato di attuazione finanziaria dei progetti (valori assoluti in euro) al 30 settembre 2022.

Interventi	Impegni giuridicamente vincolanti	Pagamenti	Pagamenti rendicontati
Lavori di realizzazione di sottosistema di bordo SSb-SCMT Baseline 3	22.418.500	19.055.725	15.660.060
Lavori di realizzazione di sottosistemi di terra (SST) SCMT ENCODER Anello di Bari	12.970.000	9.053.074	7.478.412
Fornitura di n. 5 composizione di elettrotreni M+R+M a tre casse M+R+M a trazione elettrica (3KVc.c.)	22.450.000	19.082.500	18.066.713
Armamento ferroviario dell'anello di Bari	10.000.000	8.500.000	6.587.567
Rinnovo armamento tratta Mellitto-Pescariello	4.385.921	4.385.921	4.385.921
Acquisto di n. 3 elettrotreni tipo "Jazz" monopiano ETR 324 in configurazione a 4 casse Alstom Ferroviaria spa	19.068.700	19.068.700	19.068.700
<i>Lotto I "Recinzione del sedime ferroviario tra Toritto e Altamura" *</i>	<i>3.116.817</i>	<i>3.116.817</i>	<i>3.116.817</i>
<i>Lotto II "Raddoppio della linea ferroviaria Bari/Matera tra le stazioni di Palo e di città di Modugno" *</i>	<i>10.499.263</i>	<i>9.974.300</i>	<i>6.251.169</i>
<i>Lotto V "Rinnovo tratte Mellitto/Toritto e Pescariello/Altamura" *</i>	<i>9.666.857</i>	<i>9.666.857</i>	<i>9.666.857</i>
Fornitura di n. 3 elettrotreni	17.559.000	16.681.050	14.519.145
Raddoppio selettivo posto di movimento Mellitto	5.300.000	2.650.000	1.091.204
Realizzazione sottopasso Viale Liliun Terlizzi	7.000.000	0	0
Realizzazione IS/SCMT e apparecchiature tecnologiche sulla tratta Manduria/Lecce	17.530.000	0	0
<b>Totale</b>	<b>161.965.058</b>	<b>121.234.943</b>	<b>105.892.564</b>

Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia – Dipartimento Mobilità. \* Progetti con solo finanziamento regionale (quota di cofinanziamento regionale).

I pagamenti ammontano a circa 121 milioni di euro (74,9% degli impegni e 87,4% delle risorse riprogrammate); le somme rendicontate ammontano a circa 105,9 milioni di euro (63,4% degli impegni e 76,4% delle risorse programmate).

**Tab. 3.8** – *Obiettivi specifico 7.3 - Quadro Finanziario per categoria di spesa (valori assoluti euro) al 30 settembre 2022.*

	FESR	Fondo di Rotazione	Regione	Totale
<b>026 Altre reti ferroviarie</b>				
Impegni giuridicamente vincolanti	41.966.622	29.376.635	31.544.100	102.887.358
Totale Pagamenti				66.402.693
Totale Rendicontati				54.238.007
<b>027 Infrastrutture ferroviarie mobili</b>				
Impegni giuridicamente vincolanti	31.221.582	21.854.768	6.001.350	59.077.700
Totale Pagamenti				54.832.250
Totale Rendicontati				51.654.557
<b>Totale</b>				
Impegni giuridicamente vincolanti	73.188.204	51.231.403	37.545.450	161.965.058
Totale Pagamenti				121.234.943
Totale Rendicontati				105.892.564

Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia – Dipartimento Mobilità.

Per due progetti non si sono effettuati pagamenti e rendicontazioni:

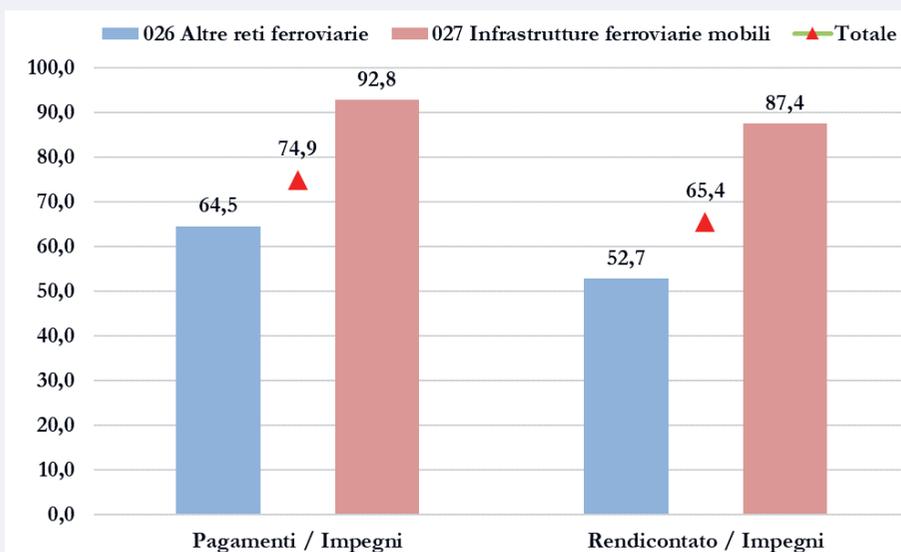
- Realizzazione sottopasso Viale Liliun Terlizzi, finalizzato alla eliminazione del passaggio a livello ubicato alla progressiva km 29+555,27 delle Ferrovie del Nord Barese, nella tratta Bitonto-Ruvo, in agro del Comune di Terlizzi. Il progetto consiste nella realizzazione di un sottopasso ferroviario in corrispondenza dell'intersezione della su citata ferrovia con Viale del Liliun (7 milioni di euro);
- Realizzazione IS/SCMT e apparecchiature tecnologiche sulla tratta Manduria/Lecce, che prevede la fornitura e l'installazione del sistema di controllo marcia treno (SCMT) di terra lungo la tratta Manduria/Lecce (17,5 milioni di euro).

Gli interventi ricadono in due categorie di spesa:

- 026 – Altre reti ferroviarie, di natura infrastrutturale, per impegni giuridicamente vincolanti di circa 103 milioni di euro (63,5% del totale);
- 027 – Infrastrutture ferroviarie mobili, acquisto di materiale rotabile di circa 59 milioni di euro (36,5% del totale).

Le quote percentuali dei pagamenti e delle somme rendicontate in rapporto agli impegni giuridicamente vincolanti sono nettamente differenti tra le opere infrastrutturali e gli acquisti del materiale rotabile: la differenza oscilla intorno a circa 30 punti percentuali.

**Fig. 3.4** – Obiettivo Specifico 7. 3 - Quota percentuale di pagamenti e spese rendicontate sul totale degli impegni giuridicamente vincolanti, al 30 settembre 2022.



Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia – Dipartimento Mobilità.

Cinque progetti risultano conclusi al momento della rilevazione al 30 settembre 2022 per un valore di circa 46,2 milioni di euro pari a 28,5% degli impegni totali, al 36,9% dei pagamenti totali e al 40,4% delle spese rendicontate totali. Dei cinque progetti conclusi, uno riguarda l'acquisto di materiale rotabile in capo a Regione Puglia (n. 3 elettrotreni tipo "Jazz" monopiano ETR 324 in configurazione a 4 casse Alstom Ferroviaria spa, assegnati Trenitalia S.p.A.). Due riguardano gli interventi finanziati con le sole risorse regionali; due riguardano interventi infrastrutturali:

- Armamento ferroviario dell'anello di Bari, che prevede il ripristino della piena efficienza dell'armamento ferroviario lungo l'anello di Bari - in particolare sulla linea Bari/Taranto tratta Bari Sud Est /Mungivacca e sulla

linea Mungivacca/Putignano, tratta Turi/cippo km 23 - attraverso il rinnovamento del binario con risanamento della massicciata;

- Rinnovo armamento tratta Mellitto-Pescariello, che prevede la progettazione e l'esecuzione delle opere di rinnovo dell'armamento costituito da rotaie tipo 50E5 ed attacchi elastici con tecnologia Vossloh W14 posti su traverse monoblocco lungo il tracciato ferroviario compreso tra la stazione di Mellitto (nel Comune di Grumo Appula ubicata alla progressiva km 32+119,88) e la stazione di Pescariello (nel Comune di Altamura situata alla progressiva km 39+781) della linea ferroviaria Bari/Matera.

Sei progetti sono in corso di realizzazione per impegni di circa 91,2 milioni di euro (56,3% del totale), pagamenti di circa 76,4 milioni di euro (63,1% del totale), spese rendicontate per 63,1 milioni di euro (59,6%). Di questi sei progetti, due riguardano l'acquisto di materiale rotabile: 5 elettrotreni per FSE e 3 tre automotrici diesel/elettrici a scartamento ridotto per le FAL.

Due progetti sono in fase di avvio al momento della rilevazione e non vi sono stati ancora pagamenti e rendicontazioni:

- Realizzazione IS/SCMT e apparecchiature tecnologiche sulla tratta Manduria/Lecce. L'intervento prevede la fornitura e l'installazione del sistema di controllo marcia treno (SCMT) di terra lungo la tratta Manduria/Lecce (17.530.000 euro);
- Realizzazione sottopasso Viale Liliun Terlizzi. L'intervento è finalizzato alla eliminazione del passaggio a livello ubicato alla progressiva km 29+555,27 delle Ferrovie del Nord Barese, nella tratta Bitonto-Ruvo, in agro del Comune di Terlizzi. Il progetto consiste nella realizzazione di un sottopasso ferroviario in corrispondenza dell'intersezione della su citata ferrovia con Viale del Liliun (7.000.000 euro).

**Tab. 3.9** – *Situazione finanziaria per stato di attuazione dei progetti, al 30 settembre 2022. Valori assoluti (unità, euro).*

Stato di attuazione	N. Interventi	Impegni giuridicamente vincolanti	Pagamenti	Pagamenti Rendicontati
Conclusi	5	46.238.294	44.738.294	42.825.862
Progettazione esecutiva in corso	1	17.530.000	0	0
Progetti non ancora avviati	1	7.000.000	0	0
In corso di realizzazione	6	91.196.763	76.496.649	63.066.702
<b>Totale</b>	<b>13</b>	<b>161.965.058</b>	<b>121.234.943</b>	<b>105.892.564</b>

Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia – Dipartimento Mobilità.

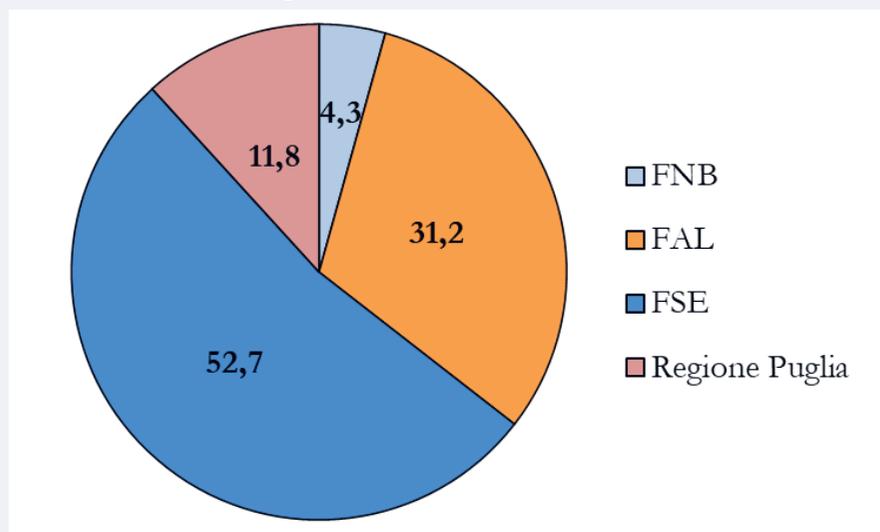
In termini di risorse assegnate, FSE S.p.A. risulta il maggior beneficiario per 5 interventi per impegni pari a circa 85,4 milioni di euro (52,7% del totale), seguono le FAL S.r.l con 50,5 milioni di euro (31,2%), Regione Puglia (Trenitalia) con 19,1 milioni di euro (11,8%) e Ferrotramviaria S.p.A. con 7 milioni di euro (4,3%).

**Tab. 3.10** – Stato di attuazione finanziaria dei progetti per Soggetto attuatore, al 30 settembre 2022. Valori assoluti (unità, euro).

Stato di attuazione	N. Interventi	Impegni giuridicamente vincolanti	Pagamenti	Pagamenti rendicontati
Ferrotramviaria S.p.A.	1	7.000.000	0	0
Ferrovie Appulo Lucane S.r.l	6	50.527.858	46.474.944	39.031.113
Ferrovie Sud Est S.p.A.	5	85.368.500	55.691.299	47.792.751
Regione Puglia (Trenitalia S.p.A.)	1	19.068.700	19.068.700	19.068.700
<b>Totale</b>	<b>13</b>	<b>161.965.058</b>	<b>121.234.943</b>	<b>105.892.564</b>

Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia – Dipartimento Mobilità.

**Fig. 3.5** – Distribuzione degli impegni giuridicamente vincolanti per Soggetto attuatore. Quote percentuali. 30 settembre 2022.



Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia – Dipartimento Mobilità.

### 3.2 Attuazione fisica e target

Nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 7 - *Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete*, l'Accordo di Partenariato 2014-2020 (AdP) ha previsto tre indicatori di monitoraggio specifici per il servizio ferroviario:

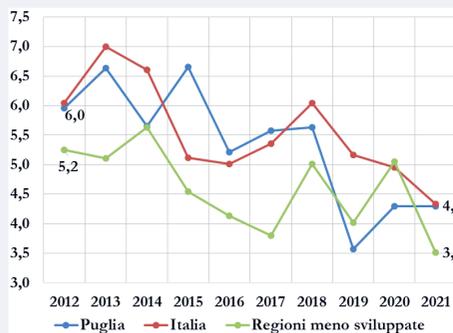
- *Indice di utilizzazione del trasporto ferroviario - 1*      Lavoratori, scolari e studenti di 3 anni e più che utilizzano il treno abitualmente per recarsi a lavoro, asilo o scuola sul totale (percentuale);
- *Indice di utilizzazione del trasporto ferroviario - 2*      Persone che hanno utilizzato il mezzo di trasporto almeno una volta nell'anno sul totale della popolazione di 14 anni e oltre (percentuale);
- *Grado di soddisfazione del servizio di trasporto ferroviario - 3*      Media delle persone che si dichiarano soddisfatte delle sette diverse caratteristiche del servizio rilevate (frequenza corse, puntualità, possibilità di trovare posto a sedere, pulizia delle vetture, comodità degli orari, costo del biglietto, informazioni sul servizio) sul totale degli utenti del servizio.

Con riferimento al primo indice di utilizzazione dei servizi di trasporto ferroviario si può osservare, per la Puglia, una contrazione tra il 2012 e il 2021, passando dal 6% al 4,3%, con un picco negativo nel 2019 e una ripresa nei due anni successivi.

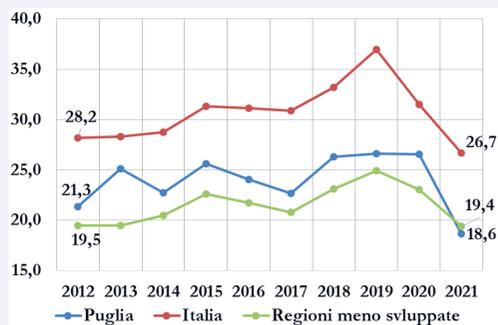
Il secondo indice di utilizzazione dei servizi ferroviari mostra un calo significativo nel 2021 rispetto al triennio precedente 2018-2020. La medesima dinamica si osserva a livello medio nazionale e per le Regioni meno sviluppate.

**Fig. 3.6 –** Indici di utilizzazione dei servizi di trasporto ferroviario. Valori percentuali. Anni 2012-2021.

Indice di utilizzazione del trasporto ferroviario - 1



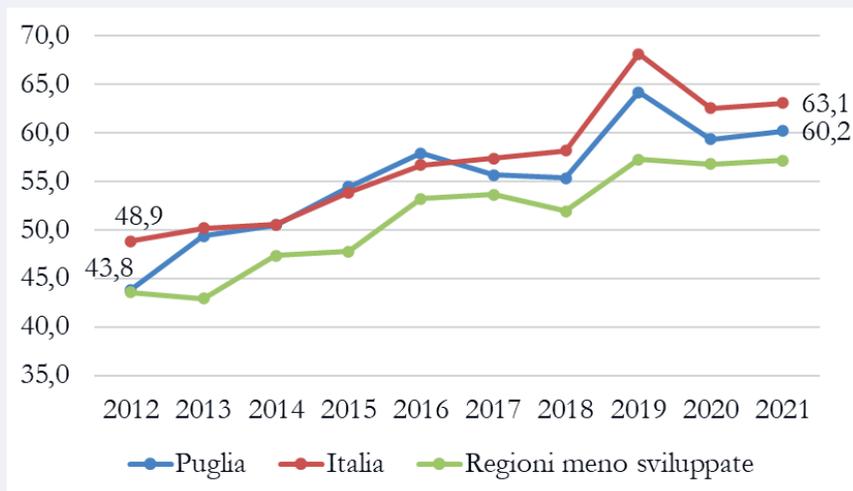
Indice di utilizzazione del trasporto ferroviario - 2



Fonte: Istat – Elaborazioni IPRES (2023).

Con riferimento al terzo indicatore “Grado di soddisfazione del servizio di trasporto ferroviario”, per la Puglia, si osserva un notevole incremento del grado di soddisfazione passando dal 43,8% nel 2012 al 60,2% nel 2021, con un incremento di circa 16 punti percentuali. Tale dinamica è superiore a quella media delle Regioni meno sviluppate, ma ancora leggermente inferiore a quella media nazionale.

**Fig. 3.7 –** Grado di soddisfazione del servizio di trasporto ferroviario. Valori percentuali. Anni 2012-2021.



Fonte: Istat – Elaborazioni IPRES (2023).

Oltre ai precedenti tre indicatori generali dell'Accordo di Partenariato 2014-2020, l'analisi ha consentito di effettuare un'articolazione maggiormente dettagliata delle realizzazioni fisiche degli interventi previsti nelle due misure; in particolare gli indicatori osservati hanno riguardato l'estensione dei binari in lunghezza di km, la lunghezza delle linee ferroviarie oggetto di interventi di messa in sicurezza, le unità di beni acquistati. La misura 7.1 prevede lavori di messa in sicurezza per oltre 33 Km (anche su linee interrate, con raddoppio di binari e fronte stazione). I lavori relativi alla misura 7.3 sono monitorati dall'indicatore concernente l'estensione in lunghezza che prevede lavori su oltre 130 km di binari, comprensivi degli interventi di messa in sicurezza.

**Tab. 3.11 – Indicatori target di monitoraggio per misura e intervento specifico.**

	Misura 7.1	Misura 7.3	
	Km	Km	Numero
<b>Estensione in lunghezza</b>			
<i>Eliminazione passaggio a livello</i>	14		
<i>Lavori binari</i>		65,9	
<i>Raddoppio binario</i>	10	9	
<b>Lunghezza delle linee ferroviarie oggetto di interventi di messa in sicurezza</b>			
<i>Interramento linea</i>	3		
<i>Secondo fronte stazione</i>	0,5		
<i>Sistema di sicurezza</i>	33	137	
<i>Parcheggio di interscambio</i>		0,5	
<b>Unità beni acquistati</b>			
<i>Sistema di sicurezza di bordo</i>			48
<i>Treni</i>			11

Fonte: Regione Puglia. Elaborazioni IPRES (2023).

Le realizzazioni per i quattro soggetti attuatori degli interventi previsti nelle due misure oggetto di analisi sono state sintetizzate di seguito.

### *Grande Progetto Nord Barese – Ferrotramviaria*

Con riferimento agli interventi in esecuzione del Grande Progetto Nord Barese, ad integrazione dei dati target del PO FESR 2014-2020 per l'asse VII, si sono rilevati direttamente i principali dati di realizzazione, articolati per contenuto progettuale.

**Tab. 3.12 – Ferrotramviaria S.p.A. – Indicatori principali di realizzazione del Grande Progetto Nord Barese.**

<b>Indicatore</b>	<b>Valori</b>	<b>Note</b>
Nuove stazioni (unità)	1	Andria nord
Stazioni rifunzionalizzate (unità)	2	Andria centrale e Barletta centrale
Raddoppio della rete realizzata (Km)	10,00	Corato-Andria sud
Linea di interrimento (km)	3,00	Interrimento Andria
Passaggi a livello soppressi (unità)	14	9 (tra Corato e Andria sud) 4 ad Andria (Interrimento) 1 a Terlizzi (Sottopasso)
Riorganizzazione delle viabilità di accesso (unità)	1,6 km	600 m (Barletta centrale) 1000 m (Sottopasso Terlizzi)
Posti auto in aree adibite a parcheggio di scambio (unità)	220	Parcheggio di Fesca San Girolamo
Piste ciclabili (Km)	2,2	Andria (Interrimento)
Velostazioni (numero)	2	Andria
Nuove piazzole di sosta per i mezzi di trasporto pubblico su gomma (unità)	7	Barletta centrale (5) Fesca San Girolamo (2)

Fonte: Ferrotramviaria S.p.A.

Sempre con riferimento a Ferrotramviaria S.p.A. si sono rilevati anche i dati dei viaggiatori annuali degli ultimi anni distinguendo la tratta Bari Centrale – Aeroporto, dalla linea principale Bari, Ruvo, Corato, Andria e Barletta.

Prima della pandemia da Covid-19 viaggiavano poco meno 5 milioni di viaggiatori/anno; questo dato si è dimezzato nel 2020 (anno della pandemia da Covid-19). Dopo una leggera ripresa del 2021, per il 2022 si stima di avvicinarsi ai valori pre-pandemia: fino ad agosto i viaggiatori sono stati circa 2,2 milioni.

La tratta Bari Centrale – Aeroporto già nel periodo gennaio-agosto 2022 aveva recuperato e sorpassato il numero di viaggiatori dell'intero anno 2019.

**Tab. 3.13** – *Ferrotramviaria S.p.A. – Viaggiatori annuali – Valori assoluti.*

Viaggiatori annuali	Al netto della tratta Bari C.le - Aeroporto	Tratta Bari C.le - Aeroporto
2018	4.796.123	366.143
2019	4.900.115	430.298
2020	2.472.786	152.083
2021	2.601.697	323.578
2022 fino ad agosto	2.192.046	443.649

Fonte: Ferrotramviaria S.p.A.

Con il completamento del Grande Progetto Nord Barese, si stima un aumento del flusso di viaggiatori/anno, favorendo uno spostamento soprattutto dei pendolari per studio e lavoro dall'auto al treno, considerando anche la messa a disposizione di aree di interscambio intermodale. Tuttavia, questi effetti potranno essere misurati e verificati dopo uno-due anni dalla conclusione degli interventi che sono previsti per fine 2023.

### *Infrastrutture – Ferrovie Sud Est*

Con riferimento agli interventi di messa in sicurezza delle infrastrutture ferroviarie *Ferrovie Sud Est* i principali risultati in fase di conseguimento sono i seguenti:

- SCMT Anello di Bari - 88 km;
- IS/SCMT Manduria - 49,30 km;
- Potenziamento Armamento Linea Bari - Taranto (fase 1) - 14,7 km);
- linea elettrificata al 2022 (circa 10% del totale) da Bari Centrale a Putignano Via Casamassima.

### *Infrastrutture - Ferrovie Appulo Lucane*

Con riferimento agli interventi in materia di infrastrutture ferroviarie i principali risultati in fase di conseguimento sono i seguenti:

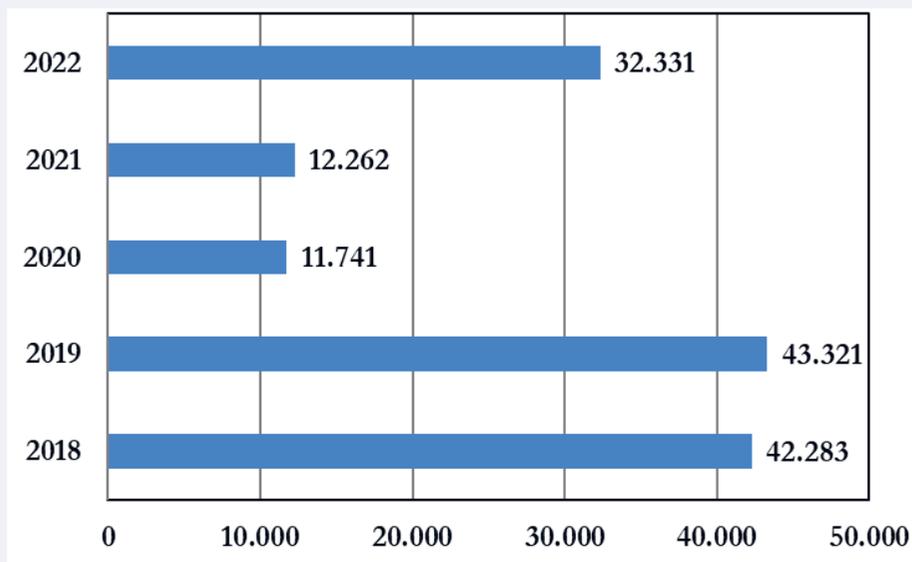
- Rinnovo dell'armamento di diverse tratte sulla linea Bari/Matera - 27,2 km;

- Raddoppio della linea ferroviaria tra le stazioni di Palo e di Città di Modugno e in corrispondenza della stazione di Mellitto (Comune di Grumo Appula) – target 12 km, in fase di esecuzione per proroga sui tempi di conclusione previsti attualmente a fine 2023;
- Recinzione del sedime ferroviario tra Toritto e Altamura – 24 km.

### *Materiale rotabile - Trenitalia S.p.A.*

Trenitalia S.p.A. ha la gestione di 3 treni Jazz di proprietà della Regione Puglia, ceduti mediante un contratto di comodato d'uso. I costi di manutenzione ordinaria sono a carico di Trenitalia; i costi di manutenzione straordinaria sono a carico di Regione Puglia. Di seguito sono rappresentati alcuni dati sul trasporto viaggiatori in un giorno feriale medio invernale (marzo) con riferimento ai 3 treni JAZZ finanziati nell'ambito della misura 7.3 del PO FESR-FSE 2014-2020.

**Fig. 3.8 – Trenitalia – Viaggiatori/giornalieri – Giorno feriale medio invernale (marzo).**



Fonte: Trenitalia – Direzione regionale della Puglia.

In base ai dati rilevati sul traffico passeggeri si può osservare come dopo una forte contrazione nel 2020, per effetto della pandemia, una leggera ripresa si è rilevata nel 2021, mentre un balzo significativo vi è stato nel 2022, con i dati finali che potrebbero superare quelli del 2019. Questo trend viene rilevato anche dai

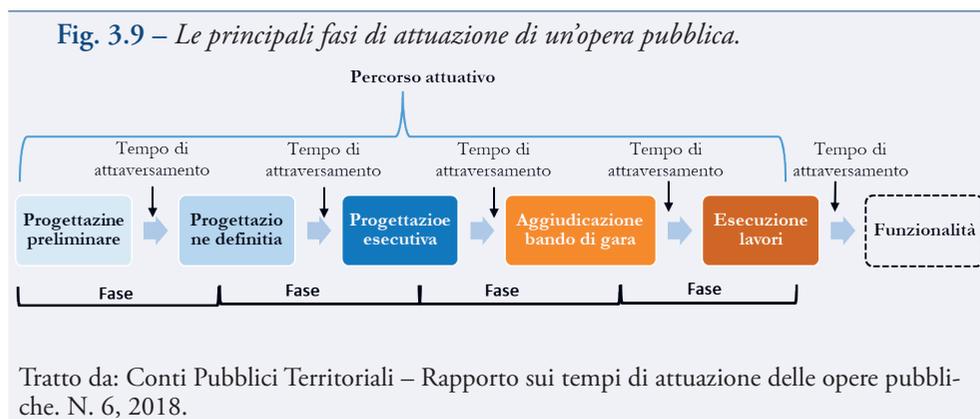
dati relativi al terzo trimestre 2022 dell'Osservatorio sulle tendenze della mobilità di passeggeri e merci sia sul piano nazionale che a livello regionale<sup>9</sup>.

## 4. ALCUNI ASPETTI DI CRITICITÀ DEGLI INTERVENTI

### 4.1 *Tempi di realizzazione degli interventi*

I tempi di realizzazione di un'opera pubblica costituiscono una variabile particolarmente critica, specialmente quando si tratta di interventi inseriti nei cicli di programmazione dei fondi strutturali che hanno una dimensione temporale definita in relazione alla funzionalità dell'opera finanziata.

Nella seguente figura sono evidenziate le principali fasi di attuazione di un'opera pubblica.



Alle cinque fasi principali, si possono aggiungere le fasi di 'studio di fattibilità' (antecedente le fasi di progettazione), 'collaudo' ed 'entrata in esercizio' (successive alla fase di esecuzione lavori) (CPT 2018). I tempi di attraversamento costituiscono il periodo di preparazione burocratico-amministrativa propedeutici per il passaggio da una fase all'altra.

Diversi studi recenti hanno evidenziato come i tempi di realizzazione dipendono sostanzialmente da alcuni gruppi di variabili: dimensione finanziaria del progetto, tipologia di progetto di natura infrastrutturale e non (stradale, ferroviaria, portuale, difesa del suolo, ciclo integrale dell'acqua, edilizia, acquisti di materiale

<sup>9</sup> Cfr MISM (2022) Osservatorio sulle tendenze della mobilità di passeggeri e merci. III trimestre 2022, ottobre 2022. Legambiente (2023) Pendolaria 2023, riporta ancora dati sulla mobilità al 2021 in Puglia, inferiori al 2019.

rotabile, di beni e servizi vari, ecc.), tipologia dell'Ente attuatore/stazione appaltante (piccoli/grandi Comuni, Enti con poche/grandi capacità tecniche, ecc.)<sup>10</sup>.

L'analisi sui tempi di realizzazione dei progetti nell'ambito delle due misure mostra una forte incidenza della dimensione finanziaria del progetto e la natura tipologica dell'opera, atteso che gli Enti appaltanti sono i medesimi.

Con riferimento al *Grande Progetto*, la conclusione degli interventi finanziati è prevista per fine 2023. Cinque interventi sono in corso di realizzazione, con una grande variabilità temporale tra la fase di aggiudicazione e quella della prevista conclusione.

Per quanto riguarda la misura 7.3 si rilevano ben 3 progetti che hanno avuto una proroga di 36 mesi rispetto alla conclusione prevista inizialmente. Comunque, la conclusione di questi progetti è prevista per la fine del 2023. La concessione della proroga è da attribuire a diversi fattori: la revisione dei progetti esecutivi su indicazioni delle Amministrazioni; gli effetti sulla chiusura delle attività nel periodo di lockdown provocata dalla pandemia da Covid-19 nel 2020 che ha creato problemi sulle forniture. A questi fattori si devono aggiungere la difficoltà e i maggiori costi nelle forniture dei materiali e dell'energia già a partire dalla fine del 2021 che ha reso problematico la programmazione e l'acquisizione dei materiali.

---

<sup>10</sup> Nel lavoro CPT (2018) ad esempio, la tipologia "Altri trasporti", che comprende interventi di tipo ferroviario ed aeroportuale, impiega circa 7 anni tra progettazione ed esecuzione, a fronte di circa 4 anni di opere edili. Un rapporto dell'Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici (UVER) del 2014 (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione - UVER (2014) evidenzia come nell'attuazione delle opere i gruppi di variabili che incidono in maniera sostanziale sono: la dimensione finanziaria del progetto, la natura della tipologia dell'opera, la localizzazione territoriale; mentre risulta trascurabile la tipologia di Ente gestore/stazione appaltante. Un lavoro di Batrunaite A, ed al. della Banca d'Italia (2021) evidenzia invece che il ciclo di vita dei lavori pubblici è molto influenzata dalle differenze territoriali Mezzogiorno/Centro Nord; è prevalente la capacità tecnico-burocratica dell'autorità contrattuale (le autorità locali performano peggio delle autorità centrali, ad esempio); pone l'accento sugli "skills" moderni dell'apparato tecnico-manageriale delle autorità contrattuali. In una recente nota dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB 2022) si stima quali effetti potrà avere sui tempi di realizzazione delle opere pubbliche finanziate dal PNRR e dal PNC la normativa nazionale di modifica dei contratti pubblici (L.78/2022), considerando diverse variabili raggruppabili in quattro categorie: caratteristiche del progetto, tipologia di stazione appaltante, area territoriale in cui insiste l'opera e caratteristiche dell'impresa aggiudicataria.

**Tab. 3.14.** – Numero dei progetti per Misura – Obiettivo Specifico - concessione proroga su tempi di chiusura intervento in mesi.

*a. Misura Ob. Sp. 7.1*

N. Progetti	Ammontare Milioni €)	Aggiudicazione gara	Conclusione prevista	Mesi
Nord Barese Lotto Raddoppio tratta Corato-Andria	32,9	2017	2023	73
Impianti di segnalamento e sicurezza, SCMT tratta Corato - Andria Sud	6,1	2019	2023	56
Interramento linea e stazione nel centro urbano di Andria e costruzione fermata Andria Nord;	72,6	2020	2023	36
“Secondo fronte di Stazione di Barletta via V. Veneto”	4,0	2020	2023	37
“Realizzazione del parcheggio di interscambio presso la stazione di Fesca S. Girolamo linea ferroviaria Bari-Barletta”	3,4	2022	2023	17

*b. Misura - Ob.sp. 7.3*

N. progetti	Mesi di proroga rispetto alla scadenza prevista	Progetti
3	36	Lotto II “Raddoppio della linea ferroviaria Bari/Matera tra le stazioni di Palo e di città di Modugno” - FAL S.r.l; Fornitura di n. 5 composizione di elettrotreni (FSE S.p.A.); Raddoppio selettivo posto di movimento Melitto (nel Comune di Grumo Appula) - FAL S.r.l
1	24	Fornitura di n. 3 nuove automotrici bidirezionali a trazione diesel/elettrica - FAL S.r.l
1	12	Lavori di realizzazione di sottosistemi di terra (SST) SCMT ENCODER Anello di Bari FSE S.p.A.
2	Avviati nel 2022	Realizzazione sottopasso Viale Liliun Terlizzi - FNB S.p.A.; e Realizzazione IS/SCMT e apparecchiature tecnologiche sulla tratta Manduria/Lecce - FSE S.r.l.
1	In fase di conclusione a fine 2022	Lavori di realizzazione di sottosistema di bordo SSb-SCMT Baseline 3 - FSE

Fonte: Regione Puglia - Elaborazioni IPRES (2022).

Il ciclo di vita delle opere infrastrutturali ferroviarie mostra alcuni rischi generali e alcune criticità specifiche.

Per quanto riguarda i primi si possono evidenziare i seguenti:

- rischi nella fase di progettazione: iter autorizzativo di una molteplicità di soggetti coinvolti per le proprie competenze: i Comuni per la necessità, spesso, di varianti urbanistiche, pareri diversi; Sovrintendenze per le diverse autorizzazioni e pareri, altri Soggetti con competenze ambientali e paesaggistiche, ecc.;
- rischi nelle procedure di gara, con gli esiti soggetti a ricorsi da parte dei partecipanti con allungamento dei tempi per il pronunciamento dei giudizi definitivi;
- rischi nella discontinuità amministrativa nelle scelte localizzative degli interventi concordati con amministrazioni locali precedenti. Spesso, si deve rifare il percorso autorizzativo.

In questo modo può accadere che le diverse fasi della progettazione dell'intervento richiedano più tempo rispetto a quello di cantiere, che per altro fino ad un certo punto può essere comprimibile nei tempi di realizzazione.

Tutto questo ha notevoli implicazioni sui tempi di attuazione degli interventi. Per agevolare le procedure attuative si può agire sulle altre strutture regionali di competenza, ma difficilmente si può operare a livello dei Comuni e degli altri Soggetti coinvolti che hanno procedure interne specifiche. La riforma recente dei contratti pubblici (L.78/2022) ha cercato di superare alcune di queste criticità.

Per quanto riguarda le criticità che si possono rilevare per i progetti finanziati se ne possono evidenziare le seguenti.

Una criticità, specifica per il *Grande Progetto Area Metropolitana Nord Barese*, ha riguardato il fatto che la programmazione degli interventi ha abbracciato due programmazioni: 2007-2013 e 2014-2020, con qualche intervento importante da realizzare ancora nella programmazione 2021-2027 dei fondi strutturali. Probabilmente il modello applicato di unico progetto con molti lotti ha mostrato diversi problemi nella fase attuativa. Anzitutto ha limitato la possibilità di progettare e realizzare in parallelo gli interventi. Si è “messo in piedi” un iter procedurale non certo snello, anche in considerazione della complessità progettuale. Molto probabilmente, una programmazione per singoli interventi autonomi sarebbe stata meglio gestibile e con maggiore capacità realizzativa. Il modello seguito per il Grande Progetto non dovrebbe essere più applicato nella prossima programmazione 2021-2027.

Nel corso degli ultimi due anni si è manifestata una criticità connessa con gli incrementi notevoli dei costi delle materie prime, delle forniture e dei tempi di consegna, dei costi energetici, facendo lievitare gli importi di tutti i progetti an-

cora in essere. Questi incrementi dei costi dovrebbero essere coperti con le risorse rinvenienti dalle economie di aggiudicazione delle opere.

Infine, è da sottolineare una criticità connessa alle nuove procedure autorizzative rinvenienti dalla recente costituzione dell’Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali (ANSFISA) a seguito della riforma del sistema di controllo e vigilanza nazionale del Ministero dei Trasporti<sup>11</sup>. In merito a questa innovazione istituzionale e autorizzativa, vi è stata anche una sorta di processo di “*apprendimento in corsa*” da parte dei Soggetti Attuatori con il cambio degli organismi nazionali di controllo che hanno implementato nuove regolamentazioni e protocolli autorizzativi.

#### 4.2 *Qualità dei servizi: soddisfazione, comfort e sicurezza*

Gli interventi già realizzati e quelli in fase di esecuzione certamente apporteranno maggiore comfort e sicurezza sulla rete ferroviaria regionale.

Per quanto riguarda le opere di natura infrastrutturale è necessario evidenziare che attualmente non si possono apprezzare concretamente i benefici, poiché buona parte degli interventi è ancora in fase di esecuzione. È il caso, ad esempio, delle opere infrastrutturali sulla tratta Corato-Andria e l’interramento del tracciato e delle stazioni nella città di Andria. Tuttavia, questi progetti hanno fatto aumentare la percezione della sicurezza dei cittadini e dei viaggiatori, anche se non si riscontra una piena ed efficace viabilità urbana, in quanto l’interramento del tracciato sarà in trincea (criticità maggiore dal punto di vista della mobilità interna alla città di Andria). Si percepisce il beneficio per i pendolari e gli utenti che potranno usare il treno con circa 2 km di servizio metropolitano nella città di Andria. Inoltre, si potrà accedere ad un servizio ferroviario di maggiore e più efficace interconnessione tra le principali città dell’area Nord-Barese all’interno e con le grandi linee di traffico passeggeri nazionale e internazionale.

Con l’acquisto di nuovo materiale rotabile i livelli di comfort sono molto migliorati. Inoltre, con gli interventi per la sicurezza dei treni e del controllo Marcia-Treno, l’affidabilità del servizio è notevolmente aumentata<sup>12</sup>. Rimane ancora la questione della bassa velocità dei treni, dovuta ai molti passaggi a livello ancora in essere.

I nuovi treni, in genere, sono accessibili alle persone con disabilità, ma sono poche le stazioni che hanno abbattuto le barriere architettoniche. Pertanto, la

<sup>11</sup> L’Agenzia viene istituita con la Legge del 16 novembre 2018, n. 130.

<sup>12</sup> Su questo aspetto cfr. anche le valutazioni della Corte dei Conti (2021) “Le ferrovie locali – Il contributo pubblico agli investimenti e alla gestione”, Deliberazione 4 gennaio 2021, n. 1/2021/G. Nelle pagine 44-45 rileva come gli investimenti effettuati hanno migliorato la sicurezza e la qualità del servizio delle FSE S.p.A. e delle Ferrovie del Gargano.

persona disabile ha la necessità di essere accompagnata per viaggiare in treno. Infatti, è richiesta una prenotazione del viaggio in treno per queste persone.

Ovviamente, sulla percezione della sicurezza nel trasporto pubblico ha inciso in modo rilevante l'insicurezza da contagio COVID soprattutto nel 2020 e nel 2021. Una ripresa si osserva nel 2022. Tuttavia, il "fabbisogno di qualità" emerge come molto rilevante rispetto agli altri fattori (frequenza corse, puntualità, confort, ecc.)<sup>13</sup>.

Per quanto riguarda l'aspetto relativo all'integrazione dei servizi tra i diversi Gestori del servizio ferroviario, si possono distinguere due forme di integrazione/interconnessione tra le diverse reti ferroviarie regionali: interoperabilità, con una valenza di natura infrastrutturale e intermodalità con una valenza più orientata al servizio.

L'interoperabilità è in fase di sviluppo con Ferrotramviaria nello scalo di Bari-Lamasinata-Fesca e nella stazione di Barletta. Nel primo caso è in fase di realizzazione l'infrastruttura necessaria e le relative richieste di autorizzazione e certificazione da parte dei soggetti competenti. Nel secondo caso, sono previsti interventi infrastrutturali, ma i tempi sono un po' più lunghi. L'interoperabilità delle reti, soprattutto tra RFI e Ferrotramviaria, costituisce un fattore importante per consentire un netto miglioramento per la disponibilità di collegamenti in superficie non solo con l'Aeroporto "Karol Wojtyła" di Bari, ma anche con l'Aeroporto del Salento (Brindisi), che nei prossimi due-tre anni potrà essere connesso alla rete ferroviaria, in base ai programmi regionali in fase di attuazione.

La rete di Ferrovie Sud Est S.p.A. è interconnessa a quella nazionale, gestita da Rete Ferroviaria Italiana, in corrispondenza delle stazioni di Bari Centrale, Lecce, Taranto e Francavilla Fontana.

Per quanto attiene le questioni dell'interconnessione e dell'interoperabilità della rete ferroviaria regionale, la Regione Puglia ha istituito un gruppo di lavoro "*finalizzato alla costituzione della società di capitali a totale partecipazione e sotto il controllo analogo della Regione Puglia dedicata alle attività di gestione e sviluppo unitari dell'infrastruttura ferroviaria di competenza regionale, oltre che dei servizi connessi*"<sup>14</sup>. Tale decisione si inserisce nel percorso di razionalizzazione della spesa pubblica in termini di efficientamento dell'allocazione delle risorse e di eliminazione delle repliche di dotazioni strumentali e di impianti tra i diversi gestori attuali delle reti ferroviarie regionali.

Più avanzata è la fase di intermodalità. Sono state realizzate efficaci procedure di integrazione tariffaria delle soluzioni di viaggio tra Trenitalia e le altre concessionarie insistenti sul territorio regionale, ad esempio: Sistema di vendita unico e combinato del biglietto su piattaforma di Trenitalia con FSE; Soluzioni di viag-

<sup>13</sup> Cfr., ISFORT (2022) 19° Rapporto sulla mobilità degli italiani. Rapporto finale, 12 dicembre 2022

<sup>14</sup> DGR n 1731 del 28/10/2021; DGR 2254 del 29/12/2021

gio integrato con coordinamento degli orari treno/treno e treno/bus con FSE (Trulli link, Grotte link, Salento link verso Ostuni e verso Gallipoli); Soluzioni di viaggio integrato con biglietti integrati si sono realizzati con Ferrotramviaria e FAL. Un recente accordo tra Aeroporti di Puglia S.p.A. e Ferrotramviaria S.p.A. (8 febbraio 2023) è orientato a favorire un maggior utilizzo del treno da parte dei passeggeri in arrivo e partenza dall'aeroporto di Bari, nell'ottica della mobilità eco-friendly.

Nonostante gli investimenti in esecuzione e quelli in via di attivazione, il Salento rimane un'area che presenta ancora una non soddisfacente qualità di servizi ferroviari, di interconnessione ferro/ferro e ferro/gomma, di intermodalità, di frequenza e velocità dei treni. È evidente la necessità di ulteriori importanti investimenti di potenziamento infrastrutturale e tecnologico su questa parte della rete ferroviaria regionale da parte del gruppo RFI (cui appartiene FSE S.p.A.).

Per quanto riguarda la sicurezza, se da un lato, sta migliorando quella connessa alle tecnologie più recenti per le infrastrutture e per il materiale rotabile, dall'altro, si segnala qualche criticità circa la messa in sicurezza dei binari nelle aree esterne ai centri urbani, soprattutto nelle aree rurali. La presenza di pali infissi su una base di cemento molto friabile, supportati da una rete metallica non è una soluzione certamente sicura. Nel giro di uno-due anni questa “*barriera di protezione dei binari*” si corroderà, lasciando libero lo spazio per attraversare i binari. Probabilmente, questo tipo di intervento lungo le linee ferroviarie regionali nell'attraversamento delle aree extraurbane e rurali risulta molto costoso, atteso la lunghezza complessiva della rete ferroviaria regionale. Tuttavia, sarebbe possibile, forse, una maggiore frequenza dei controlli in queste zone sullo stato di efficienza della “*barriera di protezione dei binari*”.

## 5. VERSO IL NUOVO CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2021-2027

Il PO FESR-FSE 2014-2020 è stato un documento sostanzialmente esecutivo di priorità indicate a livello comunitario (Obiettivi prioritari) e a seguito dell'Accordo di Partenariato che ha fissato obiettivi e risultati attesi. Il PO, quindi, ha declinato a livello molto dettagliato gli obiettivi generali in obiettivi specifici e risultati definiti già nell'Accordo di Partenariato a livello regionale.

Il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 consente una maggiore autonomia, flessibilità operativa e dei risultati nella fase di programmazione e attuazione, pur in coerenza con gli obiettivi strategici della Commissione UE e con gli orientamenti contenuti nell'Accordo di Partenariato 2021-2027.

Gli orientamenti per il nuovo ciclo di programmazione tengono conto dell'integrazione e della complementarità di diversi fondi di finanziamento che coincidono in gran parte come dimensione temporale di attuazione:

- il PO FESR-FSE 2021-2027, per quanto riguarda l'infrastruttura ferroviaria, porta avanti il percorso della messa in sicurezza delle linee ferroviarie e della soppressione dei passaggi a livello. Questi ultimi sono molto diffusi e spesso molto frequenti sulle linee, creando problemi di sicurezza e rallentando la velocità del servizio ferroviario (con disagio del viaggiatore), e nei centri urbani, creando problemi alla mobilità urbana. Questi interventi combinati potranno rendere il servizio ferroviario più efficiente con l'aumento della velocità commerciale dei treni e maggiore sicurezza per i viaggiatori. Tuttavia, anche se non si potranno eliminare tutti i passaggi a livello in essere nel prossimo ciclo di programmazione, certamente il servizio sarà molto più sicuro ed efficiente. Gli interventi previsti si concentrano su tre macrocategorie<sup>15</sup>:
  - Interventi di adeguamento e miglioramento dei sistemi di sicurezza per la circolazione dei treni;
  - Interventi di eliminazione dei Passaggi a livello (PPLL) e opere di mitigazione con Protezione Automatica Integrativa dei PPLL;
  - Installazione del sistema di telecomunicazione ferroviaria GSM-R.
- Una seconda azione strategica, poco sviluppata nel PO 2014-2020 (concentrato sulle velostazioni e sulle piste ciclabili), riguarda la realizzazione di interventi tecnologici e di attrezzamento degli spazi nei nodi di interscambio: stazioni ferroviarie, porti e aeroporti. Per questi nodi di interscambio, il nuovo ciclo di programmazione non prevede la costruzione di parcheggi per auto private, ma aree di interscambio multimodale finalizzato allo sviluppo del trasporto pubblico locale. I beneficiari di questi interventi saranno prevalentemente le Amministrazioni Comunali. Gli interventi sono programmati nell'ambito della Priorità 4 - *Trasporti*, priorità 4.1 *Garantire le connessioni di "ultimo miglio" alla rete Ten-T, componente Core e Comprehensive*, attraverso la realizzazione di un sistema di mobilità integrato, che faciliti l'interscambio modale, assicuri l'accessibilità e la sicurezza dei luoghi. Con il PNRR e il Fondo Complementare si finanziano interventi sempre sulla sicurezza delle linee, sul raddoppio e relativa elettrificazione Andria – Barletta, su ammodernamenti delle linee Ferrovie Sud Est che ha una rete molto estesa a livello regionale (potenziamento infrastrutturale della linea Bari-Taranto, che consentirà l'adeguamento agli standard prestazionali di RFI e alle specifiche tecniche di interoperabilità, completamento degli apparati Scmt/Értms sulla rete e miglioramento delle prestazioni di traffico, ottimizzazione della capacità e miglioramento degli standard di sicurezza, Realizzazione di Hub intermodali e potenziamento

---

<sup>15</sup> Cfr. Piano Regionale dei Trasporti 2021-2030, Allegato A – Relazione generale, pag.314.

di 20 stazioni per migliorare l'accessibilità delle stazioni e creare aree di scambio treno-bus, ferro-auto privata e ferro-bici.

- Il Fondo di Sviluppo e Coesione 2021-2027, nell'ambito dell'area tematica 7 “Trasporti e mobilità”, delinea la strategia di intervento relativa al settore ferroviario nel Mezzogiorno, orientata a migliorare in modo significativo l'accessibilità alle aree interne e ai nodi urbani attraverso i seguenti obiettivi:
  - potenziamento della magliatura territoriale della rete ferroviaria, attraverso l'*upgrading* delle tratte regionali e dei nodi di collegamento con i corridoi TEN-T;
  - potenziamento strutturale e dei servizi lungo la dorsale ferroviaria adriatica;
  - miglioramento della qualità e della sicurezza della circolazione ferroviaria, anche attraverso la digitalizzazione;
  - rinnovo del parco rotabile circolante con mezzi più sicuri, veloci e a basso impatto ambientale.

Tale strategia risulta complementare agli interventi finanziati con il PNRR e con i Fondi Strutturali europei che si concentrano sui segmenti ad alta velocità e di I livello<sup>16</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

- Baltruinate A., Orlando T., Rovigatti G. (2021) - *The implementation of public works in Italy: institutional features and regional characteristics*, Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers), n. 659;
- Conti Pubblici Territoriali – *Rapporto sui tempi di attuazione delle opere pubbliche*. N. 6, 2018.
- Corte dei Conti (2021) *Le ferrovie locali – Il contributo pubblico agli investimenti e alla gestione*, Deliberazione 4 gennaio 2021, n. 1/2021/G;
- Dipartimento per le Politiche di Coesione – Fondo di Sviluppo e Coesione 2021-2027. Aree tematiche e obiettivi strategici, marzo 2022, pag. 34. [https://politichecoesione.governo.it/media/2857/fsc-2021-2027\\_aree-tematiche-e-obiettivi-strategici.pdf](https://politichecoesione.governo.it/media/2857/fsc-2021-2027_aree-tematiche-e-obiettivi-strategici.pdf);
- Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione – UVER (2014) - *I tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche - Rapporto 2014*, ottobre 2014;
- ISFORT (2022) 19° Rapporto sulla mobilità degli italiani. Rapporto finale, 12 dicembre 2022;
- Legambiente (2023) *Pendolaria 2023*;
- Ministero delle Infrastrutture e dello Sviluppo Sostenibile (MISM), Attuazione delle misure PNRR, dicembre 2021 e luglio 2022; Decreti MISM n. 319 del 9.8.2021, n. 363 del 23.9.2021, 439 del 9.11.2021;

<sup>16</sup> Dipartimento per le Politiche di Coesione – Fondo di Sviluppo e Coesione 2021-2027. Aree tematiche e obiettivi strategici, marzo 2022, pag. 34. [https://politichecoesione.governo.it/media/2857/fsc-2021-2027\\_aree-tematiche-e-obiettivi-strategici.pdf](https://politichecoesione.governo.it/media/2857/fsc-2021-2027_aree-tematiche-e-obiettivi-strategici.pdf).

Ministero delle Infrastrutture e dello Sviluppo Sostenibile (MISM) (2022) Osservatorio sulle tendenze della mobilità di passeggeri e merci. III trimestre 2022, ottobre 2022. Regione Puglia (2022);

Piano Regionale dei Trasporti – Piano Attuativo 2021-2030, Relazione generale, maggio 2021, Allegato A alla DGR n.754 del 23/05/2022);

Ufficio Parlamentare del Bilancio (2022) - *L'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia*, Nota di lavoro n.2/luglio 2022.



## 4.

# Policy regionali per il finanziamento di infrastrutture sociali

Sommario: 1. La dotazione regionale di infrastrutture sociali; 2. Il contesto strategico di riferimento: POR Puglia 2014-2020 e PNRR; 3. Analisi dei dati di attuazione delle misure di policy regionali; 3.1 *Avviso 1/2015: beneficiari pubblici*; 3.2 *Avviso 2/2015: beneficiari privati*; 4. Considerazioni conclusive; Bibliografia e sitografia; Appendice: tabelle statistiche.

Il contributo propone un approfondimento in merito alle policy adottate dalla Regione Puglia per il finanziamento di strutture e interventi sociali destinati a beneficiari pubblici (Avviso 1/2015) e privati (Avviso 2/2015). Dopo una breve descrizione dei dati di contesto relativi alla dotazione regionale di infrastrutture sociali, e dell'inquadramento strategico nell'ambito del quale trovano collocazione le misure di policy esaminate, si passa all'analisi dei dati di attuazione di queste ultime, forniti dalle strutture regionali che hanno in capo la responsabilità della gestione e del monitoraggio di tali misure, che danno contezza dello stato di avanzamento nell'impegno delle risorse stanziato, delle principali caratteristiche dei soggetti beneficiari e degli interventi finanziati.

### 1. LA DOTAZIONE REGIONALE DI INFRASTRUTTURE SOCIALI

Gli avvisi emanati dalla Regione Puglia si innestano nel contesto di una già corposa dotazione infrastrutturale sociale regionale. Analizzando i dati dei Registri delle strutture e dei servizi autorizzati all'esercizio delle attività socio-assistenziali costantemente aggiornati su Sistema Puglia, a fine 2022 risultano attive quasi 3.500 strutture, la maggior parte delle quali a gestione privata (circa 2.500). Oltre la metà di tali strutture sono destinate ai minori, mentre con riferimento alla tipologia di riferimento autorizzata nell'ambito del regolamento regionale 4/2007, le più diffuse sono i servizi di assistenza domiciliare (423), gli asili nido (432) e le sezioni primavera (275). Complessivamente, tali strutture garantiscono una ricettività di oltre 200mila posti, di cui poco meno di un migliaio destinati alle urgenze. A livello territoriale, sebbene sia ovviamente Bari la provincia in cui si concentra il maggior numero di strutture, a Brindisi e a Lecce vi è una maggiore capillarità in relazione alla popolazione residente. L'incidenza del settore pubblico nella gestione di queste strutture, invece, non si differenzia molto a livello territoriale quanto invece rispetto alla loro destinazione evidenziandosi una propensione superiore per le strutture destinate al welfare d'accesso

rispetto a quelle per minori, adulti e disabili sebbene, come detto, la componente privata risulti in ogni caso prevalente.

**Tab. 4.1** – *Strutture e servizi autorizzati all'esercizio delle attività socio-assistenziali in Puglia, utenza potenziale media e incidenza nella gestione per provincia (valori assoluti e incidenze percentuali). Dati al 23-11-2022.*

Province	Popolazione 1-01-2022	Totale strutture	Utenza potenziale media (ab. per struttura)	Incidenza strutture private	Incidenza strutture pubbliche
Bari	1.226.784	989	1.240	70,6%	18,2%
BAT	380.616	279	1.364	76,3%	12,5%
Brindisi	381.273	422	903	75,1%	14,5%
Foggia	599.028	462	1.297	75,1%	18,2%
Lecce	775.348	845	918	72,8%	17,0%
Taranto	559.892	438	1.278	71,7%	14,8%
<b>Totale Puglia</b>	<b>3.922.941</b>	<b>3.435</b>	<b>1.142</b>	<b>72,9%</b>	<b>16,6%</b>

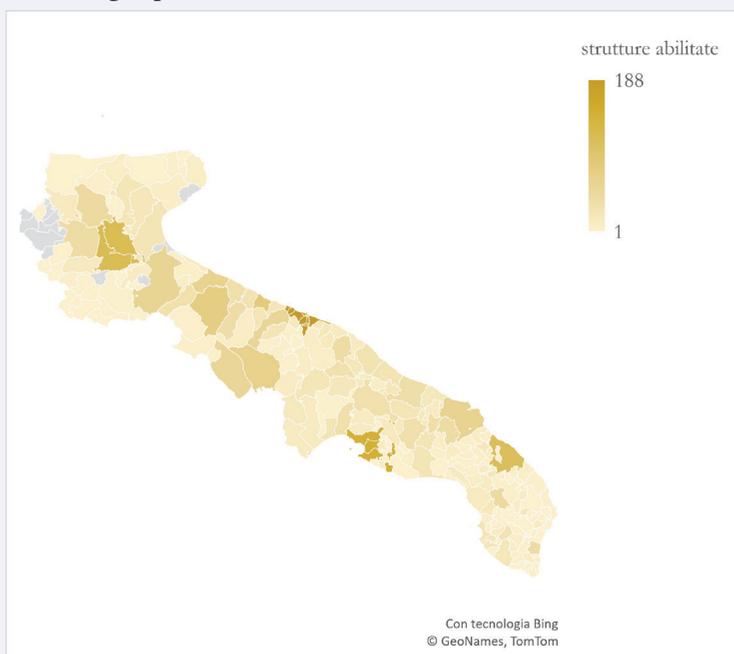
Fonte: Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia.

**Tab. 4.2** – *Strutture e servizi autorizzati all'esercizio delle attività socio-assistenziali in Puglia e incidenza nella gestione per destinazione (valori assoluti e incidenze percentuali). Dati al 23-11-2022.*

Destinazione	Totale strutture	Incidenza strutture private	Incidenza strutture pubbliche
Minori	1.936	71,6%	17,7%
Anziani	723	80,6%	8,4%
Disabili	311	73,0%	18,3%
Adulti con problematiche psico-sociali	120	85,0%	1,7%
Adulti con problematiche sociali	132	75,8%	9,1%
Welfare d'accesso	213	49,3%	44,6%
<b>Totale</b>	<b>3.435</b>	<b>72,9%</b>	<b>16,6%</b>

Fonte: Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia.

**Fig. 4.1** – Strutture e servizi autorizzati all'esercizio delle attività socio-assistenziali in Puglia per comune (valori assoluti). Dati al 23-11-2022.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia.

**Tab. 4.3** – Ricettività delle strutture e servizi autorizzati all'esercizio delle attività socio-assistenziali in Puglia per gestione e destinazione (valori assoluti). Dati al 23-11-2022.

Gestione	Ricettività totale	di cui: emergenze
	MINORI	
Privata	30.034	557
Pubblica	10.334	95
<i>di cui: con gestione privata</i>	<i>7.003</i>	<i>42</i>
n.d.	3.979	76
<b>Totale</b>	<b>44.347</b>	<b>728</b>
	ANZIANI	
Privata	119.132	7
Pubblica	2.155	0
<i>di cui: con gestione privata</i>	<i>1.115</i>	<i>0</i>
n.d.	1.443	74
<b>Totale</b>	<b>122.730</b>	<b>81</b>

Gestione	Ricettività totale	di cui: emergenze
DISABILI		
Privata	25.187	0
Pubblica	883	0
<i>di cui: con gestione privata</i>	753	0
n.d.	584	0
<b>Totale</b>	<b>26.654</b>	0
ADULTI CON PROBLEMATICHE PSICO-SOCIALI		
Privata	1.161	0
Pubblica	8	0
<i>di cui: con gestione privata</i>	8	0
n.d.	194	0
<b>Totale</b>	<b>1.363</b>	0
ADULTI CON PROBLEMATICHE SOCIALI		
Privata	827	30
Pubblica	123	0
<i>di cui: con gestione privata</i>	97	0
n.d.	125	0
<b>Totale</b>	<b>1.075</b>	30
WELFARE D'ACCESSO		
Privata	3.410	0
Pubblica	346	0
<i>di cui: con gestione privata</i>	346	0
n.d.	200	0
<b>Totale</b>	<b>3.956</b>	0
TOTALE		
Privata	179.751	594
Pubblica	13.849	95
<i>di cui: con gestione privata</i>	9.322	42
n.d.	6.525	150
<b>Totale</b>	<b>200.125</b>	839

Fonte: Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia.

## 2. IL CONTESTO STRATEGICO DI RIFERIMENTO: POR PUGLIA 2014-2020 E PNRR

Le policy in ambito di Infrastrutturazione Sociale, tra cui quelle che verranno meglio descritte nei successivi paragrafi, trovano spazio programmatico con riferimento ai fondi europei, nel Programma Operativo della Regione Puglia e nazionale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Si riportano di seguito i tratti salienti delle sezioni di tali documenti che si riferiscono a questo settore di policy.

### POR Puglia 2014-2020

Nell'architettura stabilita dai regolamenti comunitari per la definizione dei programmi operativi regionali dei Fondi Strutturali Europei del settennio 2014-2020 le politiche di infrastrutturazione sociale sono finanziate nell'ambito della Priorità d'intervento n.9a "Investire nell'infrastruttura sanitaria e sociale in modo da contribuire allo sviluppo nazionale, regionale e locale, alla riduzione delle disparità nelle condizioni sanitarie, alla promozione dell'inclusione sociale attraverso un migliore accesso ai servizi sociali, culturali e ricreativi nonché al passaggio dai servizi istituzionali ai servizi locali", la cui dotazione complessiva è pari a 564 milioni di euro, di cui da performance framework<sup>1</sup>, 160 complessivamente destinati alle seguenti due linee d'intervento regionali:

- 9.10 Interventi di riqualificazione dei servizi e delle infrastrutture sociali e socio-educative;
- 9.11 Finanziamenti di piani di investimento pubblici e di specifici aiuti a sostegno degli investimenti di organizzazioni del privato sociale non profit e privato non profit (come meglio specificato nella sezione "tipologia di beneficiari"), per realizzare nuove infrastrutture e riqualificare quelle esistenti, per anziani e persone con limitata autonomia.

### PNRR - Piano nazionale ripresa e resilienza

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza prevede un'articolazione in sei missioni, ciascuna declinata in componenti che, a loro volta, prevedono ambiti di intervento e relative misure (investimenti e riforme). In questo caso, le politiche di interesse sociale trovano spazio nell'ambito della missione n.5 Inclusione e Coesione, declinata in tre componenti, la seconda delle quali, in particolare, è dedicata a "Infrastrutture sociali, Famiglie, Comunità e Terzo settore" la cui dotazione complessiva (a livello nazionale) è pari a 11,22 miliardi di euro.

---

<sup>1</sup> Si tratta di un allegato al Programma Operativo Regionale per i Fondi Strutturali che approfondisce la distribuzione delle risorse stanziare per Obiettivo Tematico e Linee di Intervento.

### **Missione 5: Inclusione e Coesione**

#### **Componente 2: Infrastrutture sociali, famiglie, Comunità e Terzo Settore.**

Gli interventi di questa componente intendono intercettare e supportare situazioni di fragilità sociale ed economica, sostenere le famiglie e la genitorialità. Specifiche linee di intervento sono dedicate alle persone con disabilità e/o agli anziani, con la previsione di un rilevante investimento infrastrutturale volto a garantire il mantenimento del massimo livello di autonomia delle persone, con servizi accessori legati alla domiciliarità che assicurino continua assistenza. Vi è uno stretto coordinamento di queste misure con quelle previste nella Missione 6 Salute.

#### Obiettivi generali:

- rafforzare il ruolo dei servizi sociali territoriali come strumento di resilienza, mirando alla definizione di modelli personalizzati per la cura delle famiglie, delle persone di minore età, degli adolescenti e degli anziani, così come delle persone con disabilità;
- migliorare il sistema di protezione e le azioni di inclusione a favore di persone in condizioni di estrema emarginazione (es. persone senza dimora) e di deprivazione abitativa attraverso una più ampia offerta di strutture e servizi anche temporanei;
- integrare politiche e investimenti nazionali per garantire un approccio multiplo che riguardi sia la disponibilità di case pubbliche e private più accessibili sia la rigenerazione urbana e territoriale;
- riconoscere il ruolo dello sport nell'inclusione e integrazione sociale come strumento di contrasto alla marginalizzazione di soggetti e comunità locali.

#### **Ambito di intervento 1: Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale. Investimenti e riforme e rispettive dotazioni finanziarie**

<b>Investimenti e riforme</b>	<b>Risorse (miliardi)</b>
Investimento 1.1: Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti	0,50
Investimento 1.2: Percorsi di autonomia per persone con disabilità	0,50
Investimento 1.3: <i>Housing</i> temporaneo e stazioni di posta	0,45
Riforma 1.1: Legge quadro per la disabilità	-
Riforma 1.2: Sistema degli interventi in favore degli anziani non autosufficienti	-
<b>Totale</b>	<b>1,45</b>

**Ambito di intervento 2: Rigenerazione urbana e housing sociale**

<b>Investimenti e riforme</b>	<b>Risorse (miliardi)</b>
Investimento 2.1: Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	3,30
Investimento 2.2: Piani urbani integrati	2,49
Investimento 2.2a: Piani urbani integrati – superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura	0,20
Investimento 2.2b: Piani urbani integrati – Fondo dei Fondi della BEI	0,27
Investimento 2.3: Programma innovativo della qualità dell'abitare	2,80
<b>Totale</b>	<b>9,07</b>

**Ambito di intervento 3: Sport e inclusione sociale**

<b>Investimenti e riforme</b>	<b>Risorse (miliardi)</b>
Investimento 3.1: Sport e inclusione sociale	0,70
<b>Totale</b>	<b>0,70</b>

Così come avviene per gli altri ambiti nei quali interviene il PNRR, anche nel caso dell'infrastrutturazione sociale il sostegno di natura straordinaria garantito da questi finanziamenti offre delle opportunità di sviluppo senza precedenti ai territori ed è con questa consapevolezza che si devono programmare gli interventi futuri a locale.

### 3. ANALISI DEI DATI DI ATTUAZIONE DELLE MISURE DI POLICY REGIONALI

Le due policy regionali analizzate in questo contributo risalgono al 2015 e sono indirizzate rispettivamente a beneficiari pubblici (Avviso 1/2015) e privati (Avviso 2/2015).

### 3.1 *Avviso 1/2015: beneficiari pubblici*

L'avviso 1/2015 per il finanziamento di strutture e interventi sociali e socio-sanitari per soggetti pubblici approvato con A.D. n.367 del 6 agosto 2015 e ss.mm.ii. è volto a potenziare e qualificare l'offerta di Servizi alle persone, alle famiglie e alle comunità su tutto il territorio regionale.

A chiusura della procedura, i finanziamenti complessivamente erogati per tale avviso, ammontano a 64,2 milioni di euro di cui 11,4 di fonte FSC 2007/2013 e 52,8 di fonte FESR a seguito della dichiarazione di coerenza con gli obiettivi delle sopra citate Azioni 9.10 e 9.11 di cui all'OT. IX. Un ammontare notevolmente incrementatosi rispetto alla dotazione inizialmente prevista nella prima versione del bando, pari a 15,8 milioni di euro, fissato prima della suddetta dichiarazione di coerenza, facendo quindi riferimento al solo FSC quale fonte di finanziamento.

I beneficiari sono:

- a. i Comuni singoli di Ambiti territoriali sociali mono-comunali;
- b. i Comuni associati mediante Convenzione in Ambiti territoriali sociali, con indicazione del Comune titolare di ciascun progetto di investimento; in tal caso la candidatura deve essere preventivamente validata dal Coordinamento Istituzionale dell'Ambito territoriale di riferimento che si esprime rispetto alla coerenza con la programmazione sociale di Ambito e con il quadro delle priorità di ulteriore infrastrutturazione sociale e socio-sanitaria, stante la dotazione attuale;
- c. Consorzi tra Comuni per l'erogazione di servizi alle persone, alle famiglie, alle comunità;
- d. le Aziende di Servizi alla Persona, derivanti da trasformazione di ex IPAB, che abbiano già completato il processo di trasformazione ai sensi della normativa nazionale e regionale vigente in materia;
- e. altre Aziende pubbliche di erogazione (ASL, Camere di Commercio, ...);
- f. altre Aziende pubbliche costituite in forma societaria, il cui capitale è detenuto in misura esclusiva o prevalente da uno o più enti pubblici, e in regime di cd. controllo analogo.

A procedura conclusa sono state ammesse a finanziamento complessivamente 78 proposte progettuali, la quasi totalità delle quali da parte di Comuni (73) e per il resto da Aziende pubbliche di servizi alla persona.

La durata progettuale, vista in un'ottica in itinere (solo 4 progetti sono conclusi) è pari in media a circa un anno e mezzo.

Nella maggior parte dei casi, gli interventi finanziati consistono in attività di ristrutturazione principalmente di centri sociali polivalenti per anziani (17) o asili nido (10) e indirizzati prevalentemente ad anziani (23) o soggetti con problematiche sociali (19).

La dimensione di utenza servita dai beneficiari della misura è mediamente pari a poco più di 40 unità.

A livello territoriale si segnala che, quasi la metà dei progetti finanziati si concentra nella provincia di Lecce ed in particolare il comune di Melendugno è l'unico della regione in cui se ne trovano 3.

**Tab. 4.4** – Beneficiari pubblici per tipo di soggetto (valori assoluti). Anno 2022.

Tipo soggetto	
ASP	5
Comune	73
<b>Totale</b>	<b>78</b>

Fonte: Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia.

**Tab. 4.5** – Beneficiari pubblici per capienza (valori assoluti). Anno 2022.

Posti/utente	n. enti
0-10	5
11-20	9
21-30	25
31-40	7
41-50	13
51-100	14
oltre 100	4
<b>media</b>	<b>41,2</b>

Fonte: Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia.

**Tab. 4.6 – Risorse stanziare per stato del progetto e fondo di finanziamento (valori in euro). Anno 2022.**

<b>Stato del progetto e Fondo di finanziamento</b>	<b>Numero progetti</b>	<b>Importo finanziato</b>	<b>Quota UE</b>	<b>Quota Stato</b>	<b>Quota Regione</b>
<b>Concluso</b>	<b>4</b>	<b>€ 1.757.000,00</b>	<b>€ 294.117,65</b>	<b>€ 205.882,35</b>	<b>€ 1.257.000,00</b>
FSC 2007-2013 (reso coerente su POR 2014-2020)	3	€ 1.257.000,00			€ 1.257.000,00
POR 2014-2020	1	€ 500.000,00	€ 294.117,65	€ 205.882,35	
<b>In corso</b>	<b>74</b>	<b>€ 62.509.755,02</b>	<b>€ 28.786.428,95</b>	<b>€ 21.721.114,57</b>	<b>€ 11.682.211,50</b>
FSC 2007-2013	1	€ 207.000,00			€ 207.000,00
FSC 2007-2013 (reso coerente su POR 2014-2020)	12	€ 9.982.165,13			€ 9.982.165,13
POC	5	€ 4.213.549,62		€ 2.949.484,74	€ 1.264.064,88
POR 2014-2020	56	€ 48.107.040,27	€ 28.786.428,95	€ 18.771.629,83	€ 228.981,49
<b>Totale</b>	<b>78</b>	<b>€ 64.266.755,02</b>	<b>€ 29.080.546,60</b>	<b>€ 21.926.996,92</b>	<b>€ 12.939.211,50</b>

Fonte: Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia.

**Tab. 4.7 – Proposte progettuali per durata prevista (valori assoluti). Anno 2022.**

<b>Cronoprogramma</b>	<b>n. enti</b>
Fino a sei mesi	2
Fino a un anno	10
Fino a due anni	63
Oltre due anni	3
<b>Media</b>	<b>17 mesi 29 gg</b>

Fonte: Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia.

**Tab. 4.8** – *Proposte progettuali per tipologia di intervento e di soggetto (valori assoluti). Anno 2022.*

Tipologia intervento	Tipo di soggetto		Totale
	ASP	Comune	
Nuova realizzazione	0	12	<b>12</b>
Nuova realizzazione (con demolizione dell'esistente)	0	1	<b>1</b>
Ristrutturazione	5	59	<b>64</b>
Ristrutturazione con ampliamento	0	1	<b>1</b>
<b>Totale</b>	<b>5</b>	<b>73</b>	<b>78</b>

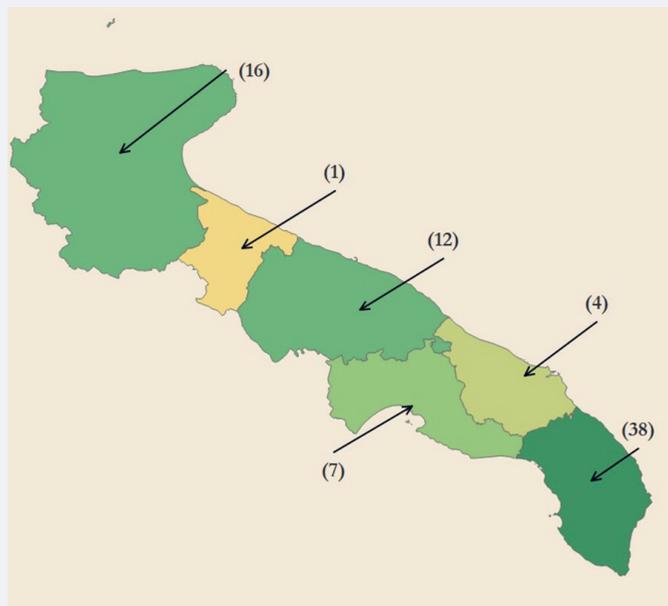
Fonte: Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia.

**Tab. 4.9** – *Progetti finanziati per categoria e provincia (valori assoluti). Anno 2022.*

Categoria	Provincia						Totale
	BA	BAT	BR	FG	LE	TA	
Anziani	4			4	13	2	23
Disabili			1	7	4		12
Infanzia	3				5	2	10
Minori		1	1	2	8	1	13
Minori/Anziani					1		1
Problematiche sociali	5		2	3	7	2	19
<b>Totale</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>38</b>	<b>7</b>	<b>78</b>

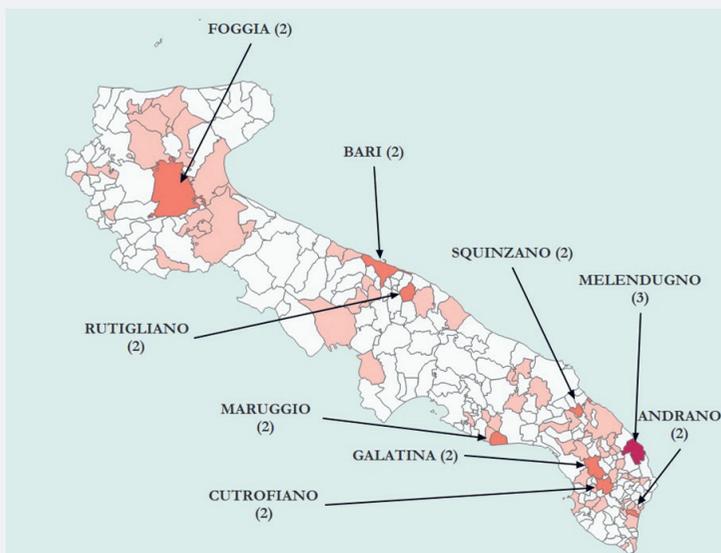
Fonte: Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia.

**Fig. 4.2 – Progetti finanziati per provincia (valori assoluti). Anno 2022.**



Fonte: Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia.

**Fig. 4.3 – Progetti finanziati per comune (valori assoluti). Anno 2022.**



Fonte: Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia.

### 3.2 *Avviso 2/2015: beneficiari privati*

L'avviso 2/2015 per la realizzazione di infrastrutture sociali e sociosanitarie e infrastrutture socioeducative per i minori, a titolarità privata approvato con A.D. n.368 del 6 agosto 2015 è volto a:

- potenziare e qualificare la rete di strutture socioassistenziali e socioeducative dell'intero territorio regionale
- colmare le lacune nell'offerta di servizi alle persone, alle famiglie, alle comunità
- accrescere l'accessibilità della rete dei servizi e le pari opportunità nell'accesso agli stessi, nonché che abbiano carattere innovativo e sperimentale.

La dotazione finanziaria inizialmente stanziata per questo Avviso, a valere su FSC 2007-2013, ammontava a 34.070.000 euro incrementabile anche in questo caso a seguito della dichiarazione di coerenza con gli obiettivi delle Azioni 9.10 e 9.11 di cui all'OT IX, ed è stata poi rimodulata in via definitiva nella misura di 14.073.750,37 euro (totalmente impegnati) in ragione delle differenti esigenze rispetto all'Avviso 1.

I beneficiari soggetti privati “non profit” quali formazioni aventi organizzazione di impresa e che svolgano attività senza scopo di lucro, cioè che perseguono un fine diverso dal conseguimento dell'utile (scopo solidaristico, sociale, educativo, ecc....), come di seguito individuati:

- a. organizzazioni di volontariato e di promozione sociale;
- b. cooperative sociali e loro consorzi;
- c. fondazioni senza scopo di lucro;
- d. enti religiosi e altri soggetti privati non aventi scopo di lucro;
- e. imprese sociali, di cui alla l. n. 118/2005 e al d.lgs. n. 155/2006, ovvero tutte le organizzazioni private senza scopo di lucro che esercitano in via stabile e principale un'attività economica di produzione o di scambio di beni o di servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale.

A procedura conclusa sono state ammesse a finanziamento complessivamente 64 proposte progettuali, la maggior parte delle da parte di Cooperative sociali e loro consorzi (41).

La durata media progettuale (in itinere) dei progetti finanziati è di poco inferiore ad un anno.

La maggior parte dei progetti è finanziata in regime de minimis e solo in minima parte in esenzione.

Gli interventi finanziati riguardano, in un terzo dei casi, la realizzazione di nuove strutture rispetto alla riqualificazione/ristrutturazione/adeguamento di strutture esistenti e nella maggior parte dei casi si tratta di asili nido (10), comunità educative e centri socioeducativi diurni (9).

A livello territoriale si osserva una certa concentrazione degli interventi finanziati nella parte centrale della regione, con 6 progetti a Gravina, 5 a Bari ed Andria oltre che a Foggia dove però, come nel Salento, vi sono meno progetti.

Un aspetto certamente rilevante è l'impatto occupazionale e di genere che la misura ha prodotto. Delle 37 imprese beneficiarie per cui tale dato è disponibile, ben 35 risultano aver incrementato il numero di ULA a seguito del contributo ricevuto, portando l'occupazione complessiva a più che triplicarsi (da 126,5 a 426 ULA, +236,8%). Tra questi occupati domina, inoltre, la componente femminile che è pari ai tre quarti del totale nel complesso, e non è comunque inferiore al 50% in nessuna delle imprese beneficiarie.

**Tab. 4.10** – *Beneficiari privati per tipologia di soggetto no-profit (valori assoluti). Anno 2022.*

<b>Tipologia di soggetto privato no-profit</b>	<b>n.</b>
Cooperative sociali e loro consorzi	41
Imprese sociali	8
Fondazioni senza scopo di lucro	6
Organizzazioni di volontariato e di promozione sociale	5
Enti religiosi	4
<b>Totale</b>	<b>64</b>

Fonte: Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia.

**Tab. 4.11** – *Proposte progettuali per durata prevista (valori assoluti). Anno 2022.*

<b>Cronoprogramma</b>	<b>n.</b>
Fino a 6 mesi	8
Da 7 a 12 mesi	16
Oltre un anno	12
n.d.	28
<b>Totale</b>	<b>64</b>

Durata media: 11 mesi 20 giorni

Fonte: Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia.

**Tab. 4.12** – *Proposte progettuali per regime di aiuto (valori assoluti). Anno 2022.*

<b>Regime di aiuto</b>	<b>n.</b>
De minimis	56
In esenzione	8
<b>Totale</b>	<b>64</b>

Fonte: Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia.

**Tab. 4.13** – *Proposte progettuali per tipologia di intervento (valori assoluti). Anno 2022.*

<b>Tipologia di intervento</b>	<b>n.</b>
Nuova realizzazione	22
Ristrutturazione	8
Adeguamento	6
Adeguamento e nuova realizzazione	3
Nuova realizzazione e ristrutturazione	3
n.d.	22
<b>Totale</b>	<b>64</b>

Fonte: Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia.

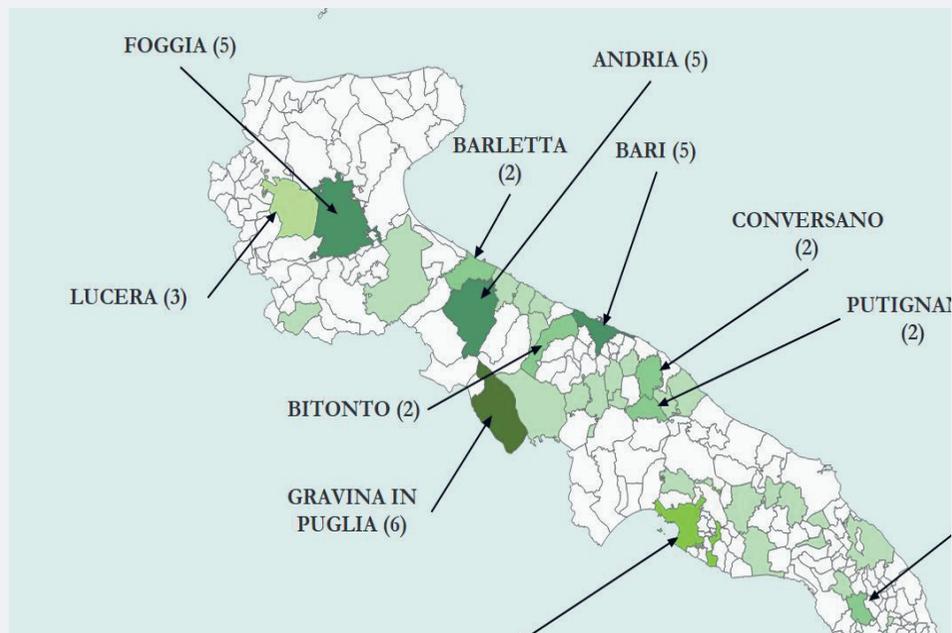
**Tab. 4.14** – *Beneficiari provati per capienza (valori assoluti). Anno 2022.*

<b>Posti letto</b>	<b>n.</b>
fino a 10	9
da 11 a 20	7
da 21 a 30	10
da 31 a 50	7
n.d.	4
<b>Totale</b>	<b>64</b>

Media: 27,5 posti letto

Fonte: Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia.

**Fig. 4.4 – Progetti finanziati per comune (valori assoluti). Anno 2022.**



Fonte: Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia.

**Tab. 4.15 – Beneficiari per comune di sede legale (valori assoluti). Anno 2022.**

Sede legale	n.
Bari	9
Gravina in Puglia	4
Foggia	3
Lucera	3
Putignano	3
Andria, Barletta, Bitonto, Castellana Grotte, Galatina, Latiano, Lecce, Molfetta, Taranto	2
Altamura, Bisceglie, Botrugno, Brescia, Casamassima, Cassano delle Murge, Cerignola, Chiaromonte Gulfi, Copertino, Crispiano, Francavilla Fontana, Grassano, Mesagne, Modugno, Roma, Rutigliano, San Vito dei Normanni, Sant'Agata di Puglia, Terlizzi, Torre Annunziata, Trani, Trepuzzi, Tricase, Volturara Appula	1
<b>Totale</b>	<b>64</b>

Fonte: Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia.

**Tab. 4.16** – *Indicatori di impatto occupazionale e di genere delle misure. Anno 2022.*

<b>Imprese che hanno aumentato ULA</b>	35	
<b>Imprese che hanno ridotto ULA</b>	2	
<b>Dato ULA nd</b>	29	
<b>Totale ULA pre-intervento</b>	126,5	3,42/impresa
<b>Totale ULA post-intervento</b>	426	11,51/impresa
<b>Incremento totale di ULA</b>	299,5	+236,8%
<b>Totale donne</b>	325	
<b>Quota % donne</b>	76,3%	
<b>Imprese con almeno il 50% di donne</b>	Tutte!	

Fonte: Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia.

#### 4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Gli obiettivi delle due policy regionali esaminate sono quelli di accrescere e riqualificare la dotazione infrastrutturale sociale del territorio regionale, garantendo alla collettività una più ampia capacità di rispondere alle esigenze di erogazione di servizi sia da parte di soggetti pubblici che privati.

Partendo da una dotazione di circa 3.500 strutture a carattere sociosanitario operanti in Puglia, le due misure analizzate hanno finanziato:

- 13 nuove realizzazioni da parte di soggetti privati e 28 da parte di soggetti pubblici;
- 65 riqualificazioni da parte di soggetti privati e 14 ristrutturazioni/adequamenti da parte di soggetti pubblici che hanno curato anche 22 ulteriori interventi non specificati.

Decisamente più significativo appare quindi il contributo delle misure alla riqualificazione delle infrastrutture sociali esistenti, piuttosto che al suo incremento.

La propensione alla partecipazione ai bandi regionali esaminati, fra soggetti pubblici e privati, appare poi inversamente proporzionale a quella nella gestione delle infrastrutture sociali esistenti sul territorio. A fronte di una netta prevalenza della componente privata rispetto a quella pubblica nella gestione delle infrastrutture esistenti (oltre 2.500 strutture sulle poco più di 3.000 per cui il dato è disponibile, a cui aggiungere oltre 350 strutture “ibride”), il numero dei beneficiari del bando per soggetti pubblici eccede sensibilmente quello dei privati (78

contro 64). E anche lo stanziamento di risorse segue questa tendenza: a fronte di uno stanziamento iniziale più elevato per i soggetti privati (34 milioni di euro contro 15,8 per i pubblici), a conclusione delle procedure la situazione si è invertita (14 milioni stanziati per i privati contro 64 per i pubblici). Una possibile spiegazione di questo fenomeno è legata alle difficoltà di matching da parte dei soggetti, espressione del privato sociale rispetto ai requisiti di accesso al bando: molto spesso, infatti, le strutture private necessitano del finanziamento di infrastrutture immateriali (competenze) piuttosto che materiali (strutture).

## BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

Regione Puglia – dati di attuazione *Avviso 1/2015* e *Avviso 2/2015*

Sistema Puglia - *Registro delle strutture e dei servizi autorizzati all'esercizio delle attività socio-assistenziali*

Regione Puglia – *PO FESR/FSE 2014-2020*

*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*

## APPENDICE: TABELLE STATISTICHE

**Tab. 4.17** – Strutture e servizi autorizzati all'esercizio delle attività socio-assistenziali in Puglia per provincia, gestione e destinazione (valori assoluti).  
Dati al 23-11-2022.

Provincia	Destinazione						Totale
	Minori	Anziani	Disabili	Adulti con problematiche psico-sociali	Adulti con problematiche sociali	Welfare d'accesso	
STRUTTURE PRIVATE							
Bari	422	141	56	17	31	31	<b>698</b>
BAT	105	54	13	5	18	18	<b>213</b>
Brindisi	173	64	36	15	18	11	<b>317</b>
Foggia	180	93	25	19	8	22	<b>347</b>
Lecce	304	175	75	36	11	14	<b>615</b>
Taranto	203	56	22	10	14	9	<b>314</b>
<b>Totale</b>	<b>1.387</b>	<b>583</b>	<b>227</b>	<b>102</b>	<b>100</b>	<b>105</b>	<b>2.504</b>
STRUTTURE PUBBLICHE							
Bari	89	17	21	0	8	45	<b>180</b>
BAT	26	2	3	0	0	4	<b>35</b>
Brindisi	36	8	5	1	1	10	<b>61</b>
Foggia	45	17	10	0	1	11	<b>84</b>
Lecce	97	10	13	0	2	22	<b>144</b>
Taranto	49	7	5	1	0	3	<b>65</b>
<b>Totale</b>	<b>342</b>	<b>61</b>	<b>57</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>95</b>	<b>569</b>
<i>DI CUI: CON GESTIONE PRIVATA</i>							
<i>Bari</i>	<i>57</i>	<i>7</i>	<i>15</i>	<i>0</i>	<i>7</i>	<i>34</i>	<i>120</i>
<i>BAT</i>	<i>10</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>15</i>
<i>Brindisi</i>	<i>26</i>	<i>5</i>	<i>4</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>4</i>	<i>40</i>
<i>Foggia</i>	<i>31</i>	<i>12</i>	<i>6</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>4</i>	<i>54</i>
<i>Lecce</i>	<i>68</i>	<i>5</i>	<i>11</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>10</i>	<i>95</i>
<i>Taranto</i>	<i>25</i>	<i>4</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>35</i>
<b>Totale</b>	<b>217</b>	<b>34</b>	<b>41</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>56</b>	<b>359</b>

Provincia	Destinazione						Totale
	Minori	Anziani	Disabili	Adulti con problematiche psico-sociali	Adulti con problematiche sociali	Welfare d'accesso	
	N.D.						
Bari	67	21	6	5	7	5	<b>111</b>
BAT	16	8	3	0	0	4	<b>31</b>
Brindisi	22	12	3	3	3	1	<b>44</b>
Foggia	16	10	2	1	2		<b>31</b>
Lecce	42	22	8	7	5	2	<b>86</b>
Taranto	44	6	5	0	3	1	<b>59</b>
<b>Totale</b>	<b>207</b>	<b>79</b>	<b>27</b>	<b>16</b>	<b>20</b>	<b>13</b>	<b>362</b>
	TOTALE						
Bari	578	179	83	22	46	81	<b>989</b>
BAT	147	64	19	5	18	26	<b>279</b>
Brindisi	231	84	44	19	22	22	<b>422</b>
Foggia	241	120	37	20	11	33	<b>462</b>
Lecce	443	207	96	43	18	38	<b>845</b>
Taranto	296	69	32	11	17	13	<b>438</b>
<b>Totale</b>	<b>1.936</b>	<b>723</b>	<b>311</b>	<b>120</b>	<b>132</b>	<b>213</b>	<b>3.435</b>

Fonte: Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia.

**Tab. 4.18** – *Strutture e servizi autorizzati all'esercizio delle attività socio-assistenziali in Puglia per destinazione e rispettivo articolo del regolamento regionale 4/2007 e gestione (valori assoluti). Dati al 23-11-2022.*

Tipo di struttura (art. Reg 4/2007)	Gestione				Totale
	Privata	Pubblica	di cui: con gestione privata	n.d.	
Servizio Di Assistenza Domiciliare (art.87 Reg. R. n.4/2007)	371	10	15	27	423
Asilo Nido (art.53 Reg. R. n.4/2007)	208	28	90	16	342
Sezione Primavera (art.53 Reg. R. n.4/2007)	145	68	25	37	275
Ludoteca (art.89 Reg. R. n.4/2007)	159	4	10	31	204
Comunità Educativa (art.48 Reg. R. n.4/2007)	157	1	5	28	191
Centro Socio-Educativo Diurno (art. 52 Reg. R. n.4/2007)	144	7	18	16	185
Servizio Assistenza Domiciliare Integrata (art.88 Reg. R. n.4/2007)	150	2	12	9	173
Servizi Educativi Per Il Tempo Libero (art.103 Reg. R. n.4/2007)	128	4	7	24	163
Centro Ludico Prima Infanzia (art.90 Reg. R. n.4/2007)	112	3	10	9	134
Micro Nido (art.53 Reg. R. n.4/2007)	111	2	6	8	127
Casa Famiglia o Casa Per La Vita Per Persone Con Proble- matiche Psico-Sociali (art.70 Reg. Reg. 4/2007)	97	0	1	16	114
Casa di riposo (art.65 Reg. R. n.4/2007)	55	5	6	27	93
Centro Aperto Polivalente Per Minori (art.104 Reg. R. n.4/2007)	56	0	34	2	92
Centro Sociale Polivalente Per Diversamente Abili (art.105 Reg. R. n.4/2007)	57	4	18	7	86
Gruppo Appartamento (art. 63 Reg. R. n.4/2007)	66	0	0	5	71
Servizio Per L'Integrazione Scolastica Ed Extrascolastica Dei Diversamente Abili (art.92 Reg. R. n.4/2007)	39	5	10	14	68
Centro servizi per le famiglie (art. 93 Reg. R. n.4/2007)	29	12	21	4	66
Residenza sociale assistenziale (RSA) (art.67 Reg. R. n.4/2007)	45	1	2	10	58
Comunità alloggio per gestanti e madri con figli a carico (Art. 74 Reg. R. n.4/2007)	46	1	0	6	53
Servizio Di Assistenza Educativa Domiciliare (art.87 bis Reg. R. n.4/2007)	37	0	5	0	42
Centro Sociale Polivalente Per Anziani (art.106 Reg. R. n.4/2007)	14	12	9	4	39
Centro Antiviolenza (art.107 Reg. R. n.4/2007)	20	1	8	6	35
Servizio di educazione familiare per l'infanzia o servizio per l'infanzia a domicilio (Art. 101a Reg. R. n.4/2007)	25	1	0	4	30

Tipo di struttura (art. Reg 4/2007)	Gestione				Totale
	Privata	Pubblica	di cui: con gestione privata	n.d.	
Centro Diurno (art.68 Reg. R. n.4/2007)	16	5	6	2	29
Gruppo appartamento per gestanti e madri con figli (Art.75 Reg. R. n.4/2007)	22	0	1	5	28
Sportello per l'Integrazione Socio-Sanitaria Culturale degli Immigrati (Art.108 Reg. R. n.4/2007)	16	4	4	1	25
Comunità Familiare (art.47 Reg. R. n.4/2007)	18	0	0	6	24
Alloggio Sociale per Adulti in Difficoltà (Art. 76 Reg. R. n.4/2007)	15	2	2	4	23
Tutor (art.91 Reg. R. n.4/2007)	17	0	4	2	23
Mediazione Familiare (art.94 Reg. R. n.4/2007)	13	6	4	0	23
Gruppo Appartamento (art.51 Reg. R. n.4/2007)	19	0	0	2	21
Comunità Alloggio (art.50 Reg. R. n.4/2007)	12	0	0	6	18
Sportello Sociale (art.84 Reg. R. n.4/2007)	11	4	1	0	16
Casa Alloggio (art. 64 Reg. R. n.4/2007)	9	0	1	4	14
Servizio di pronto intervento sociale (art.85 Reg. R. n.4/2007)	0	7	6	0	13
Affidamento Familiare Minori (Art.96 Reg. R. n.4/2007)	2	4	1	4	11
Comunità alloggio (art. 62 Reg. R. n.4/2007)	8	0	0	3	11
Casa rifugio per donne vittime di violenza (Art. 80 Reg. R. n.4/2007)	7	0	2	1	10
Servizio di Segretariato Sociale (art.83 Reg. R. n.4/2007)	1	3	5	0	9
Servizio sociale professionale (art.86 Reg. R. n.4/2007)	1	3	3	0	7
Piccolo Gruppo Educativo o Nido in Famiglia (art. 101b Reg. R. n.4/2007)	6	0	0	1	7
Comunità Alloggio (art.55 Reg. R. n.4/2007)	5	0	1	1	7
Servizio di telefonia sociale (art.100 Reg. R. n.4/2007)	4	0	0	2	6
Gruppo Appartamento (art.56 Reg. R. n.4/2007)	6	0	0	0	6
Centro di pronta accoglienza per adulti (Art.77 Reg. R. n.4/2007)	2	0	1	2	5
Servizio di Unità di strada (Art. 102 bis Reg. R. n.4/2007)	3	0	1	0	4
Comunità Di Pronta Accoglienza (art.49 Reg. R. n.4/2007)	3	0	0	1	4
Centro notturno di accoglienza per persone senza fissa dimora (Art.81ter Reg. R. n.4/2007)	2	0	2	0	4

Tipo di struttura (art. Reg 4/2007)	Gestione				Totale
	Privata	Pubblica	di cui: con gestione privata	n.d.	
Asilo Nido Con Annessa Sezione Primavera	3	1	0	0	4
Centro Sociale Rieducativo per persone sottoposte o già sottoposte a provvedimenti privati o limitativi della libertà personale (Art.79 Reg. R. n.4/2007)	3	0	0	0	3
Servizi Socio-Educativi Innovativi E Sperimentali Per La Prima Infanzia (art.101 Reg. R. n.4/2007)	2	0	0	0	2
Casa rifugio per persone vittime di tratta (Art. 81 Reg. R. n.4/2007)	0	0	0	2	2
Centro di Accoglienza per persone sottoposte o già sottoposte a provvedimenti privati o limitativi della libertà personale (Art.78 Reg. R. n.4/2007)	1	0	1	0	2
Servizio Formativo alle autonomie per l'inserimento lavorativo di persone con disabilità (art.88 bis Reg. R. n.4/2007)	1	0	1	0	2
Albergo diffuso per l'accoglienza abitativa di lavoratori stranieri immigrati stagionali (Art. 81bis Reg. R. n.4/2007)	1	0	0	0	1
Comunità Alloggio per ex-tossicodipendenti (art.71 Reg. Reg. 4/2007)	1	0	0	0	1
Servizi di contrasto della povertà e della devianza (Art. 102 Reg. R. n.4/2007)	1	0	0	0	1
Micro Nido Con Ludoteca	1	0	0	0	1
Ludoteca (art. 89 Reg. R. n.4/2007)	0	0	0	1	1
Gruppo appartamento per giovani adulti (art.72 Reg. Reg. 4/2007)	1	0	0	0	1
Casa Famiglia per persone con disabilità (art. 60 BIS Reg. R. n.4/2007)	0	0	0	1	1
Servizio di Affidamento Anziani (art. 98 Reg. R. n.4/2007)	0	0	0	1	1
<b>Totale</b>	<b>2.504</b>	<b>210</b>	<b>359</b>	<b>362</b>	<b>3.435</b>

Fonte: Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia.

**Tab. 4.19** – Risorse stanziare per stato e carattere del progetto e fondo di finanziamento (valori in euro). Anno 2022.

Stato del progetto e carattere	Numero progetti	Importo finanziato	Quota UE	Quota Stato	Quota Regione
<b>Concluso</b>	<b>4</b>	<b>€ 1.757.000,00</b>	<b>€ 294.117,65</b>	<b>€ 205.882,35</b>	<b>€ 1.257.000,00</b>
<i>Azione 9.10 (progetto a carattere socio-assistenziale)</i>	3	€ 1.257.000,00			€ 1.257.000,00
<i>Azione 9.11 (progetto a carattere socio-sanitario)</i>	1	€ 500.000,00	€ 294.117,65	€ 205.882,35	
<b>In corso</b>	<b>74</b>	<b>€ 62.509.755,02</b>	<b>€ 28.786.428,95</b>	<b>€ 21.721.114,57</b>	<b>€ 11.682.211,50</b>
<i>Azione 9.10 (progetto a carattere socio-assistenziale)</i>	62	€ 46.004.959,64	€ 21.356.191,49	€ 16.519.948,34	€ 7.808.819,81
<i>Azione 9.11 (progetto a carattere socio-sanitario)</i>	12	€ 16.504.795,38	€ 7.430.237,46	€ 5.201.166,23	€ 3.873.391,69
<b>Totale</b>	<b>78</b>	<b>€ 64.266.755,02</b>	<b>€ 29.080.546,60</b>	<b>€ 21.926.996,92</b>	<b>€ 12.939.211,50</b>
<i>Azione 9.10 (progetto a carattere socio-assistenziale)</i>	65	€ 47.261.959,64	€ 21.356.191,49	€ 16.519.948,34	€ 9.065.819,81
<i>Azione 9.11 (progetto a carattere socio-sanitario)</i>	13	€ 17.004.795,38	€ 7.724.355,11	€ 5.407.048,58	€ 3.873.391,69

Fonte: Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia.

**Tab. 4.20** – *Beneficiari pubblici per tipologia di struttura autorizzata e rispettivo articolo del regolamento regionale 4/2007 (valori assoluti). Anno 2022.*

<b>Articoli</b>	<b>n. enti</b>
Art. 106 Centro sociale polivalente per anziani	17
Art. 53 Asilo nido	10
Art. 68 Centro diurno	7
Art. 104 Centro aperto polivalente per minori	6
Art. 105 Centro sociale polivalente per diversamente abili	5
Art. 76 Alloggio sociale per adulti in difficoltà	5
Art. 60 ter Centro diurno integrato per il supporto cognitivo e comportamentale ai soggetti affetti da demenza	7
Art. 52 Centro socioeducativo diurno	5
Art. 89 Ludoteca	5
Art. 60 Centro diurno socioeducativo e riabilitativo	4
Art. 77 Centro di pronta accoglienza per adulti	4
Art. 66 Residenza sociosanitaria assistenziale per anziani	3
Art. 55 Comunità alloggio	3
Art. 90 Centro ludico prima infanzia	2
Art. 56 Gruppo appartamento	2
Art. 48 Comunità educativa	1
Art. 80 Casa rifugio per donne vittime di violenza	1
Art. 107 Centro anti violenza	1
Art. 75 Gruppo appartamento per gestanti e madri con figli a carico	1
Art. 67 Residenza sociale assistenziale per anziani	1
Art. 81 ter Centro notturno di accoglienza per persone senza fissa dimora	1
Art. 58 Residenza sociosanitaria assistenziale per diversamente abili	1
Art. 81 bis Albergo diffuso per l'accoglienza abitativa di lavoratori stranieri immigrati stagionali	1
Art. 50 Comunità alloggio	1
Art. 57 Comunità socioriabilitativa	1
Art. 63 Gruppo appartamento	1

Fonte: Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia.

**Tab. 4.21** – *Beneficiari privati per tipologia di struttura autorizzata e rispettivo articolo del regolamento regionale 4/2007 (valori assoluti). Anno 2022.*

<b>Articoli</b>	<b>n. aziende</b>
Art. 53 Asilo nido	10
Art. 48 Comunità educativa	9
Art. 52 Centro socioeducativo diurno	9
Art. 90 Centro ludico prima infanzia	8
Art. 60 ter Centro diurno integrato per il supporto cognitivo e comportamentale ai soggetti affetti da demenza	7
Art. 104 Centro aperto polivalente per minori	6
Art. 74 Comunità alloggio per gestanti e madri con figli a carico	5
Art. 89 Ludoteca	4
Art. 51 Gruppo appartamento	3
Art. 57 Comunità socioriabilitativa	3
Art. 60 Centro diurno socioeducativo e riabilitativo	3
Art. 66 Residenza sociosanitaria assistenziale per anziani	3
Art. 68 Centro diurno	3
Art. 76 Alloggio sociale per adulti in difficoltà	3
Art. 65 Casa di riposo	2
Art. 70 Casa famiglia o casa per la vita per persone con problematiche psicosociali	2
Art. 50 Comunità alloggio	1
Art. 55 Comunità alloggio	1
Art. 56 Gruppo appartamento	1
Art. 58 Residenza sociosanitaria assistenziale per diversamente abili	1
Art. 72 Gruppo appartamento per giovani adulti	1
Art. 75 Gruppo appartamento per gestanti e madri con figli a carico	1
Art. 78 Centro di accoglienza per persone sottoposte o già sottoposte a provvedimenti privativi o limitativi della libertà personale	1
Art. 81 Casa rifugio per persone vittime di tratta	1
Art. 92 Servizio per l'integrazione scolastica e sociale extrascolastica dei diversamente abili	1
Art. 103 Servizi educativi per il tempo libero	1
Art. 105 Centro sociale polivalente per diversamente abili	1
Art. 106 Centro sociale polivalente per anziani	1
Art. 108 Sportelli per l'integrazione sociosanitaria culturale degli immigrati	1

Fonte: Elaborazioni IPRES (2023) su dati Regione Puglia.

## 5.

# Misure regionali di sostegno alle attività economiche a contenuto sociale

Sommario: 1. La promozione dell'economia sociale in Europa e in Italia; 2. Le misure della Regione Puglia a sostegno delle attività economiche a contenuto sociale; 3. Il settore non profit in Italia e in Puglia; 4. Analisi dei dati di attuazione delle policy regionali; 4.1 *Imprese sociali*; 4.2 *Hub di innovazione sociale*; 5. L'indagine sulle leve di innovazione sociale condotta presso i beneficiari degli Avvisi; 5.1 *Strumento di indagine e adesione da parte dei beneficiari*; 5.2 *Esiti dell'indagine condotta presso i beneficiari dell'Avviso Imprese sociali*; 5.3 *Esiti dell'indagine condotta presso i beneficiari dell'Avviso Hub di innovazione sociale*; 6. Considerazioni conclusive; Bibliografia e sitografia.

Il presente contributo descrive l'implementazione delle recenti politiche adottate dalla Regione Puglia a sostegno delle attività economiche a carattere sociale realizzate dagli enti privati del terzo settore (imprese sociali) e dai Comuni capoluogo di provincia (Hub di innovazione sociale).

Trattandosi di interventi tuttora in corso, l'approccio metodologico del contributo non ha l'ambizione di valutare i risultati prodotti dalle suddette politiche, ma si propone invece di esaminarne la prima implementazione.

L'approccio analitico sotteso *all'analisi di implementazione* è tipicamente caratterizzato, per un verso, dal considerare interventi di policy concepiti per risolvere problemi collettivi (e quindi orientati a produrre un cambiamento); e, per altro verso, da una focalizzazione sul processo (e non sul risultato) che si interroga sul modo in cui le politiche deliberate si trasformano in politiche attuate (A. Martini, M. Sisti, 2009).

Le politiche oggetto del presente contributo trovano fondamento e ispirazione in alcune norme e documenti programmatici emanati negli ultimi anni in Europa e in Italia. Per questo motivo, dedichiamo il primo paragrafo introduttivo ad illustrare i contenuti principali di tali atti.

A seguire, dopo una sintetica descrizione delle due misure di policy considerate ('Imprese sociali' e 'Hub di innovazione sociale'), ci soffermiamo su alcuni dati di contesto relativi al settore del non profit che 'spiegano' la necessità di tali misure regionali.

Infine, procediamo all'analisi dei dati di attuazione degli interventi e presentiamo gli esiti dell'indagine sulle leve di innovazione sociale condotta presso i beneficiari degli Avvisi.

## 1. LA PROMOZIONE DELL'ECONOMIA SOCIALE IN EUROPA E IN ITALIA

Come è noto, l'economia sociale coinvolge una serie di soggetti giuridici che si prefiggono il conseguimento di finalità sociali, senza scopo di lucro, e ha assunto, negli ultimi tempi, una crescente rilevanza nel panorama sia nazionale che internazionale.

A livello europeo, risale al 2011 l'iniziativa della Commissione per l'imprenditoria sociale denominata "Costruire un ecosistema per promuovere le imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione sociale", che ha poi portato, nel dicembre 2021, alla presentazione del 'Piano d'azione europeo per l'economia sociale'.

Il Piano, che si rivolge circa a 2,8 milioni di soggetti - tra cui imprese sociali, cooperative, fondazioni e associazioni non profit - per aumentarne il contributo alle transizioni verde e digitale, ha annunciato il lancio di 38 azioni programmate per il periodo 2021-2030, volte essenzialmente a:

- creare le giuste condizioni per il successo dell'economia sociale, attraverso specifici interventi sulla fiscalità, sugli appalti pubblici e sulla disciplina degli aiuti di Stato, che devono essere adattati alle esigenze dell'economia sociale;
- offrire alle organizzazioni dell'economia sociale opportunità di varia natura per espandere le loro attività (e a questo fine si prevede anche l'istituzione di un Centro europeo di competenza per l'innovazione sociale);
- rendere l'economia sociale più visibile e migliorare il riconoscimento del suo lavoro e del suo potenziale, attraverso lo svolgimento di attività di comunicazione, ma anche mediante la divulgazione di studi e ricerche e la promozione di corsi di formazione.

Nell'ambito del più ampio novero dell'economia sociale, un ruolo sempre maggiore è assunto dalle imprese sociali, definibili come 'soggetti giuridici privati e autonomi che svolgono attività produttive secondo criteri imprenditoriali (continuità, sostenibilità, qualità), ma che perseguono, a differenza delle imprese convenzionali, una esplicita finalità sociale, che si traduce nella produzione di benefici diretti a favore di un'intera comunità o di soggetti svantaggiati' (Borzaga, 2009).

Nel nostro Paese, le imprese sociali sono regolamentate dal D.Lgs. 112/2017 (cd Codice del Terzo settore), che prevede che 'possono acquisire la qualifica di impresa sociale tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del codice civile, che, in conformità alle disposizioni del presente decreto, esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività'.

Il D.Lgs. 112/2017 rientra nella cosiddetta “Riforma del Terzo settore”, ovvero in quel complesso di norme che ha appunto disciplinato il settore del non profit e le imprese sociali. Ad oggi, l'intervento legislativo non è stato ancora completato, in quanto non sono stati emanati tutti gli atti previsti dai decreti legislativi di attuazione della legge delega n.106 del 2016<sup>1</sup>.

## 2. LE MISURE REGIONALI A SOSTEGNO DELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE A CARATTERE SOCIALE

Le misure di sostegno delle attività economiche a carattere sociale oggetto del presente contributo si inseriscono nel programma regionale Puglia Sociale IN<sup>2</sup>. Il programma è orientato a ‘favorire la qualità delle organizzazioni del terzo settore nel territorio regionale e delle loro reti’ e a ‘promuovere lo sviluppo di nuove aree di produzione di beni e servizi, capaci di fornire risposte innovative a bisogni sociali diffusi e nuovi delle persone, delle famiglie e delle comunità, nonché capaci di sostenere la crescita delle imprese profit e non profit operanti in diversi settori di attività economica’. Il fulcro di questi interventi riguarda la promozione di processi di innovazione sociale.

Ma cosa si intende per innovazione sociale? Non è sempre facile dare una risposta univoca a questa domanda. L'OECD nel 2010 ha definito in termini piuttosto ampi l'innovazione sociale come «un cambiamento sociale in risposta alle sfide e ai bisogni della collettività, che implica un cambiamento di concetto, di processo, di prodotto, di organizzazione favorendo nuove relazioni con gli stakeholders ed i territori». In molte definizioni, alla necessità di adottare nuove soluzioni, capaci di affrontare in modo originale i problemi di una comunità, si

---

<sup>1</sup> Tra gli atti regolamentari attuativi della Riforma del Terzo settore già approvati, vi è quello che ha reso operativo, dal 23 novembre 2021, il Registro Unico Nazionale del Terzo settore (RUNTS), che, a regime, sostituirà i registri delle Associazioni di promozione sociale - APS, delle Organizzazioni di volontariato - ODV e l'anagrafe delle ONLUS previsti dalle precedenti normative di settore.

L'art. 4, co. 1, del D.Lgs. n. 117 del 31/07/2017 prevede infatti che “sono Enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore”.

<sup>2</sup> Il programma regionale ‘Puglia sociale IN’ è stato approvato dalla Regione Puglia con la DGR n. 2274/2017.

affianca l'idea che debbano entrare in campo soggetti diversi dotati di competenze imprenditoriali.

La letteratura è ricca di modelli e teorie riguardanti le connessioni tra imprenditoria ed innovazione sociale, soprattutto a partire da quando la riduzione della spesa pubblica ha pesantemente condizionato le sorti di molti enti assistenziali, che tradizionalmente si occupano di problemi sociali, da sempre fortemente dipendenti dai finanziamenti derivanti dall'erario.

Anche per questo, soprattutto nel settore sociale, si è recentemente rafforzata l'esigenza di ricorrere all'innovazione, per ricercare nuove soluzioni (processi, prodotti o servizi) in grado di rispondere alle crescenti sfide della nostra società.

In questo contesto, come si è detto, la Regione Puglia ha approvato, con la DGR n. 2274/2017, il programma regionale denominato Puglia Sociale IN, finalizzato in particolare a:

- promuovere l'innovazione sociale;
- sostenere lo sviluppo dell'economia sociale, con la nascita di imprese sociali e l'attivazione di nuove opportunità di business e social business;
- accompagnare la riforma del terzo settore e dell'impresa sociale in Puglia;
- mettere a sistema le buone pratiche e le singole iniziative innovative;
- sperimentare nuove modalità di partenariato pubblico-privato.

Nell'ambito di questo quadro programmatico, la Regione Puglia ha dunque avviato le due misure oggetto della presente analisi, ovvero:

- *Puglia sociale IN – Imprese Sociali* (Azione 3.2 del PO FESR-FSE 2014-2020). L'Avviso, pubblicato nella primavera del 2020, è orientato a finanziare, con un budget complessivo di circa 23 milioni di euro, interventi di sostegno all'avvio e al rafforzamento delle imprese sociali in settori economici nei quali il valore economico si integra con il valore sociale prodotto per le comunità di riferimento. L'Avviso è rivolto alle imprese sociali e alle cooperative sociali - e loro consorzi - e prevede aiuti a fondo perduto in regime de minimis (contributo massimo 200mila euro). La presentazione delle candidature avviene 'a sportello', con una valutazione di varie dimensioni progettuali che si conclude con l'assegnazione di un punteggio ad ogni proposta progettuale. Lo sportello si chiude a conclusione delle risorse disponibili. Gli interventi, che devono svilupparsi nell'arco temporale massimo di 18 mesi dall'avvio, dovranno concludersi entro il 31/12/2023.
- *Hub di innovazione sociale* (Azione 3.2 e Azione 9.3 del PO FESR-FSE 2014-2020). La Misura ha destinato un budget complessivo di circa 13 milioni di euro all'attivazione di procedure negoziali con i Comuni capoluogo di Provincia pugliesi, volte alla realizzazione di hub di innovazione sociale, intesi come luoghi fisici di scambio, progettazione ed erogazione di servizi (contributo massimo per progetto: 2.175.000 euro). Tali proposte dovevano essere orientate a favorire il potenziamento di infrastrutture e

attrezzature e le condizioni di accessibilità ai servizi innovativi da parte di cittadini e attività economiche a contenuto sociale. Ogni amministrazione poteva presentare al massimo due progetti che dovevano essere il frutto di progettazione partecipata con la cittadinanza.

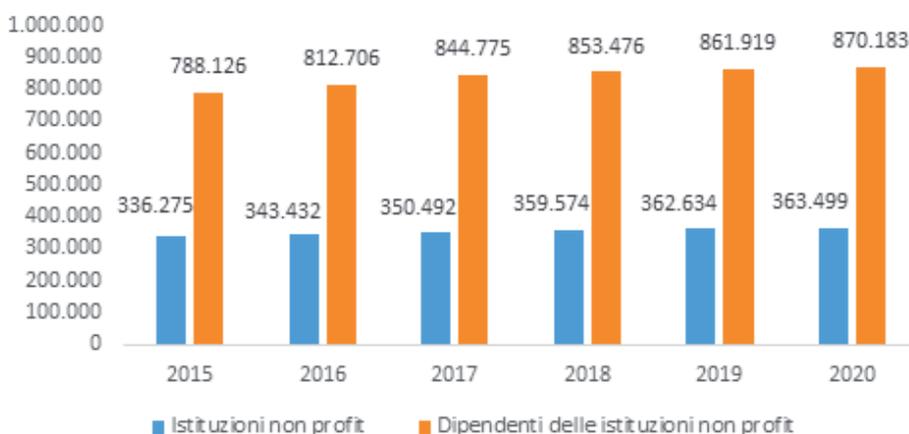
Le ‘motivazioni di policy’ poste alla base di queste misure sono dunque correlate - per il tramite del rafforzamento delle imprese sociali e del potenziamento degli Hub - allo sviluppo di servizi, anche innovativi, volti a soddisfare fabbisogni sociali ineludibili e, quindi, all’accrescimento del livello della qualità della vita e della partecipazione delle persone alle dinamiche comunitarie.

Anche per questo motivo, per verificare se, e in che misura, fosse ravvisabile la necessità e/o l’opportunità di implementare simili misure di policy, si è ritenuto utile presentare, nel paragrafo che segue, alcuni dati di contesto nazionali e regionali relativi al settore del non profit.

### 3. IL SETTORE DEL NON PROFIT IN ITALIA E IN PUGLIA

Secondo i dati più recenti, pubblicati dall’Istat nell’ottobre del 2022, al 31 dicembre 2020 le istituzioni non profit attive in Italia erano 363.499 e, complessivamente, impiegavano 870.183 dipendenti. Il trend degli ultimi anni, come dimostra la figura riportata di seguito, è positivo sia per il numero di istituzioni che per i dipendenti nelle stesse impegnati.

**Fig. 5.1 – Istituzioni non profit e dipendenti in Italia. Anni 2015-2020, valori assoluti.**

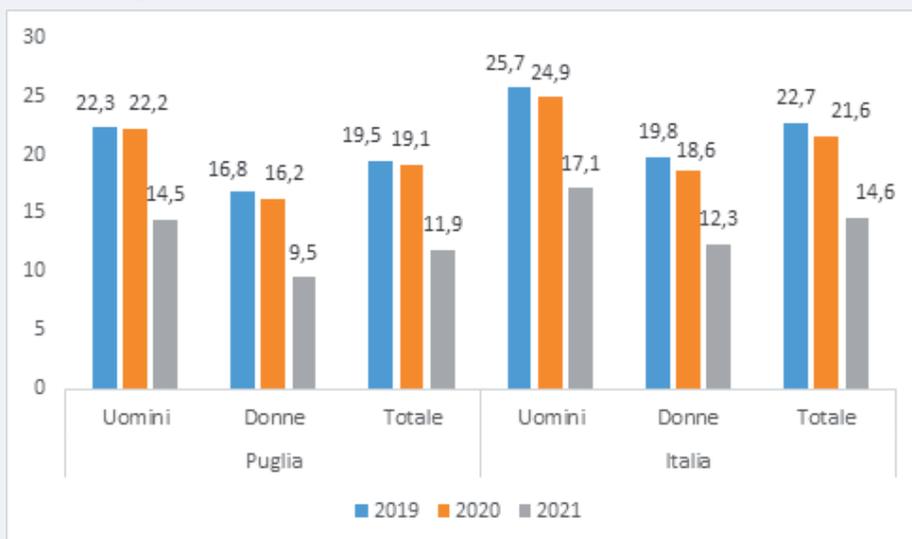


Fonte: ISTAT (2022).

Con riferimento ai dati relativi alla Puglia, è utile in primo luogo premettere che la nostra Regione è, ad oggi, una delle poche Amministrazioni regionali ad avere approvato una Legge (la LR n. 28/2017) che promuove la partecipazione nell'attuazione del programma di governo regionale e nell'insieme delle politiche pubbliche regionali. Tale legge regionale, istituzionalizzando i processi partecipativi, intende assicurare un coinvolgimento permanente delle comunità territoriali sui temi più importanti, chiamando i cittadini a co-progettare le azioni per lo sviluppo.

Ciononostante, a fronte di quello che può, indubbiamente, essere considerato come un favorevole contesto normativo, i dati segnalano, per l'ultimo triennio, un livello di partecipazione sociale percentualmente più basso in Puglia rispetto ai valori medi nazionali. Inoltre, il calo registrato negli anni considerati, certamente imputabile anche agli effetti della pandemia da Covid-19, risulta in Puglia più consistente di quello nazionale, sia con riferimento agli uomini che alle donne.

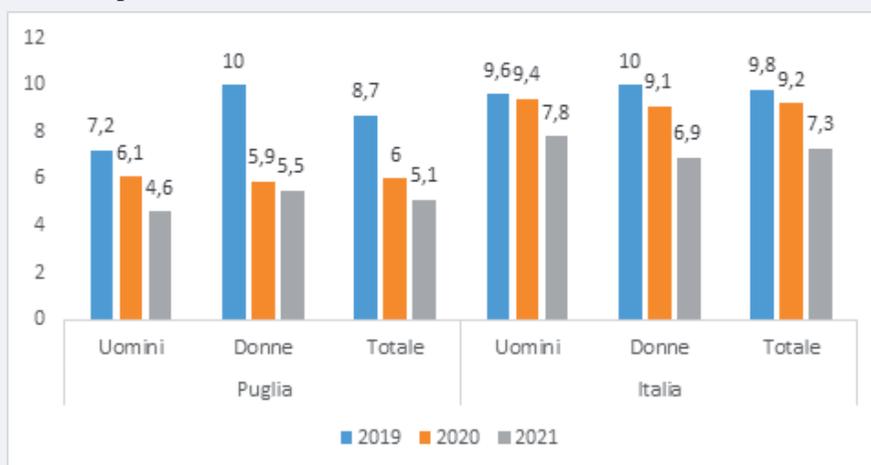
**Fig. 5.2** – *La partecipazione sociale in Puglia e in Italia. Anni 2019-2021, valori percentuali.*



Fonte: ISTAT (2022).

Anche l'indicatore relativo all'attività di volontariato evidenzia, per il periodo 2019-2021, un trend negativo, sia a livello nazionale che a livello regionale. Nella nostra regione, con riferimento all'anno 2021, questo indicatore segnala, a differenza di quanto si osserva a livello nazionale, una percentuale più elevata di attività di volontariato svolta dalle donne rispetto agli uomini.

**Fig. 5.3** – L'attività di volontariato in Puglia e in Italia. Anni 2019-2021, valori percentuali.

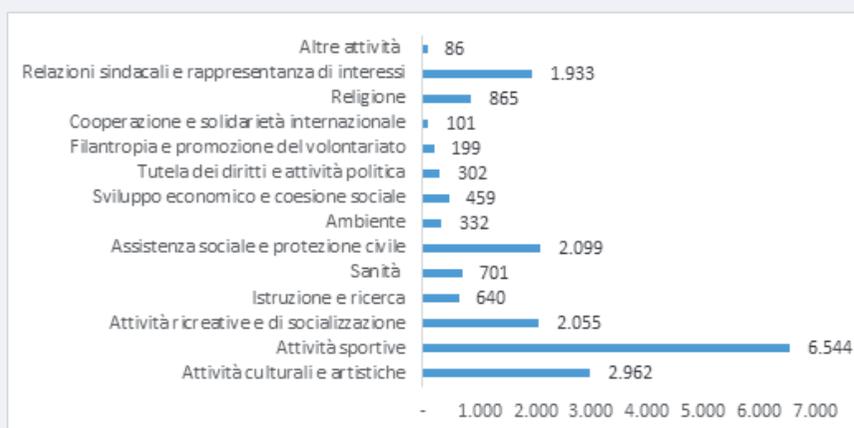


Fonte: ISTAT (2022).

Con riferimento alle istituzioni non profit attive in Puglia, i dati ISTAT ne censiscono, per l'anno 2020, un numero totale pari a 19.278, la maggior parte delle quali opera nei settori delle attività sportive (6.544), delle attività culturali ed artistiche (2.962), dell'assistenza sociale e della protezione civile (2.099), e delle attività ricreative e di socializzazione (2.055).

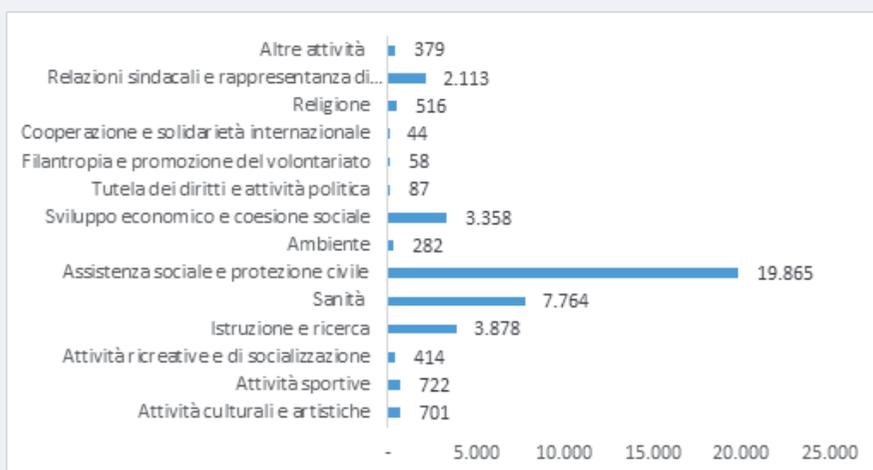
I dipendenti delle istituzioni non profit pugliesi erano, a fine 2020, 40.181, concentrati soprattutto nei settori dell'assistenza sociale e della protezione civile (19.865), della sanità (7.764) e dell'istruzione e ricerca (3.878).

**Fig. 5.4** – Settori di attività delle istituzioni non profit in Puglia, anno 2020, valori assoluti.



Fonte: ISTAT (2022).

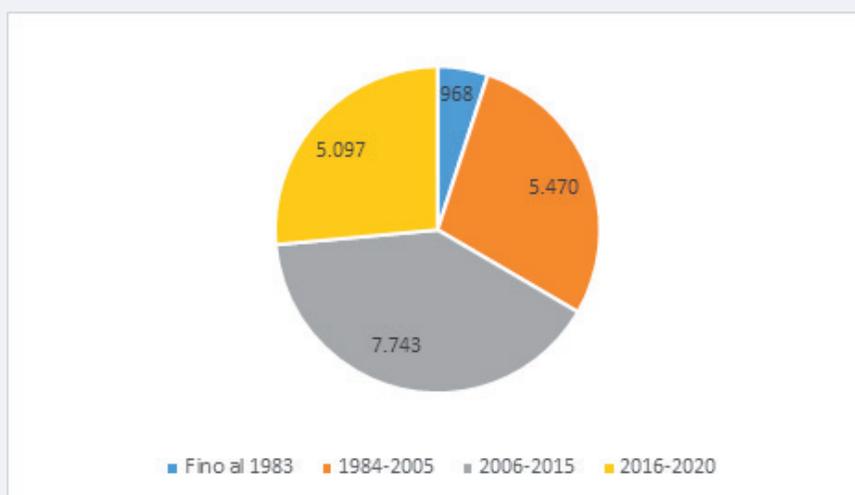
**Fig. 5.5** – Numero di dipendenti in istituzioni non profit in Puglia, anno 2020, valori assoluti.



Fonte: ISTAT (2022).

Rispetto all'anno di costituzione delle istituzioni non profit pugliesi, è interessante osservare come la parte più consistente di queste sia stata costituita in anni relativamente recenti, ed in particolare 7.743 istituzioni risalgono al periodo 2006-2015 e 5.097 al quinquennio 2016-2020.

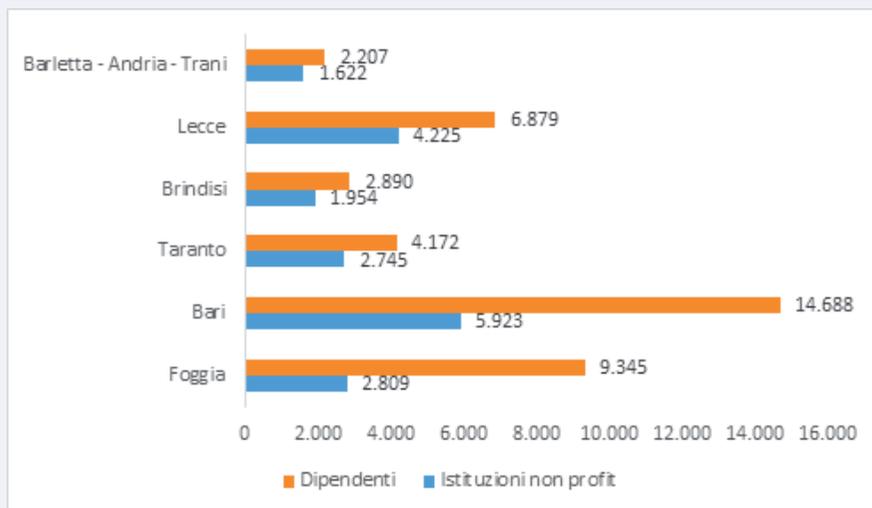
**Fig. 5.6** – Anno di costituzione delle istituzioni non profit in Puglia, anno 2020, valori assoluti.



Fonte: ISTAT (2022).

Con riferimento alla distribuzione provinciale delle istituzioni non profit pugliesi, le province con la maggiore presenza di organizzazioni in valore assoluto sono Bari, Foggia e Lecce, mentre il più elevato numero di dipendenti di istituzioni non profit è localizzato nelle province di Bari e Lecce.

**Fig. 5.7** – Numero istituzioni non profit e relativi dipendenti nelle province pugliesi, anno 2020, valori assoluti.

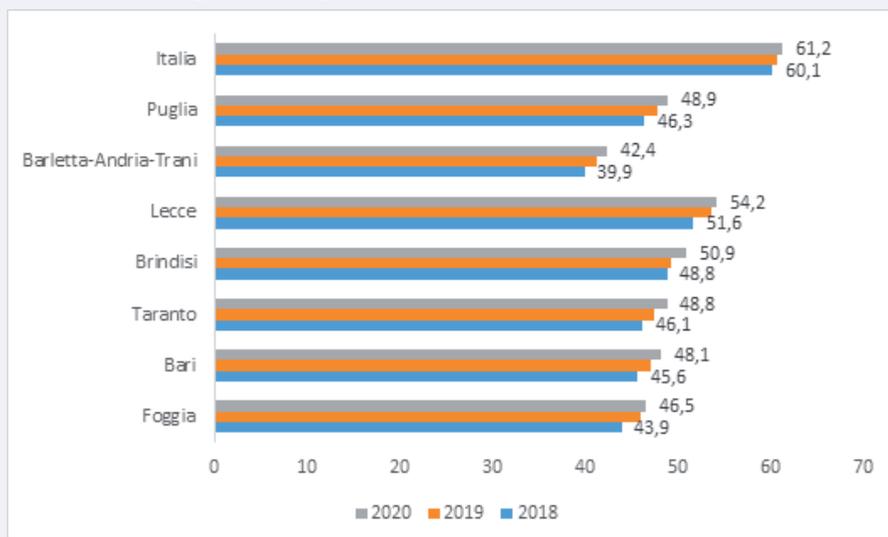


Fonte: ISTAT (2022).

Guardando, invece, alla presenza percentuale, rapportata a 10.000 abitanti, delle organizzazioni non profit nelle province pugliesi, questa evidenzia valori più elevati nei territori di Lecce, Brindisi e Taranto. Al contrario, le province con le percentuali più basse sono quelle di Foggia e Bari.

In ogni caso, nel triennio considerato il trend è in crescita in tutte le province pugliesi, pur risultando complessivamente la presenza percentuale di organizzazioni non profit nella nostra regione (48,9) inferiore rispetto alla media nazionale (61,2).

**Fig. 5.8** – Organizzazioni non profit nelle province pugliesi, anni 2018-2020, valori percentuali per 10.000 abitanti.



Fonte: ISTAT (2022).

Come si è detto, la riforma del Terzo settore ha previsto, tra l'altro, l'istituzione del RUNTS che, seppur secondo un principio di gradualità, permetterà il superamento del previgente sistema di registrazione degli Enti, caratterizzato da una molteplicità di registri la cui gestione era affidata alle Regioni e alle Province autonome.

In Puglia, la DGR n. 1147 del 07/07/2021 ha investito notevoli risorse per l'implementazione, l'organizzazione e la gestione dell'Ufficio regionale del RUNTS in accordo con l'Agenzia regionale ARTI. Per dare un'idea dell'avanzamento del processo di registrazione al RUNTS degli ETS pugliese, si riportano nella tabella seguente i dati aggiornati al novembre 2022.

Tab. 5.1 – ETS pugliesi iscritti al RUNTS, valori assoluti.

Tipo di Ente	Provincia						Totale
	Bari	Brindisi	Barletta- Andria- Trani	Foggia	Lecce	Taranto	
APS							
<i>iscritti</i>	387	92	76	209	282	155	<b>1.201</b>
<i>in istruttoria</i>	425	204	101	297	407	294	<b>1.728</b>
<i>respinte</i>	1	0	1	2	4	2	<b>10</b>
Enti filantropici	2	0	1	0	0	0	<b>3</b>
Imprese Sociali	565	288	153	454	484	294	<b>2.238</b>
ODV							
<i>iscritti</i>	347	56	81	177	262	90	<b>1.013</b>
<i>in istruttoria</i>	229	122	68	183	287	225	<b>1.114</b>
<i>respinte</i>	6	3	2	6	3	2	<b>22</b>
Altri ETS	47	9	6	14	24	9	<b>109</b>
Totale iscritti	1.348	445	317	854	1.052	548	4.564
Totale in istruttoria	654	326	169	480	694	519	2.842
<b>TOTALE ISCRITTI + IN ISTRUTTORIA</b>	<b>2.002</b>	<b>771</b>	<b>486</b>	<b>1.334</b>	<b>1.746</b>	<b>1.067</b>	<b>7.406</b>
<b>Totale respinte</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>32</b>

Fonte: Elaborazione IPRES su dati Regione Puglia e ARTI (estrazione dati 22 novembre 2022).

Le evidenze dell'analisi di contesto confermano, quindi, per la nostra regione, livelli di partecipazione sociale ed una presenza di attività di volontariato e di organizzazioni non profit percentualmente più bassi rispetto ai valori medi nazionali. Anche la pandemia può avere influito pesantemente sul trend negativo che ha caratterizzato il settore negli ultimi anni.

In ogni caso, si ritiene che questi dati di contesto 'spieghino', ed anzi rendano auspicabili - ed opportuni - interventi di policy come quelli oggetto del presente contributo, che sono orientati anche, come già si è detto, a rilanciare, mediante investimenti nell'imprenditoria sociale, i livelli di partecipazione alla vita comunitaria ed il volontariato.

#### 4. ANALISI DEI DATI DI ATTUAZIONE DELLE POLICY REGIONALI

Attraverso i dati forniti dalle competenti strutture regionali, è stato ricostruito il profilo di attuazione delle due misure considerate, con un aggiornamento al mese di novembre 2022. Mediante tali dati è stato possibile esaminare, in particolare modo, le principali caratteristiche dei soggetti beneficiari, la loro localizzazione e la tipologia degli interventi realizzati. I principali esiti delle suddette attività di analisi sono riportati nei paragrafi che seguono.

##### 4.1 Imprese sociali

Lo stato di avanzamento dell'Avviso *Puglia sociale IN – Imprese Sociali* segnala, al mese di novembre 2022, un totale di risorse impegnate pari a circa 8,3 milioni di euro, a fronte dei 23 milioni disponibili.

I progetti finanziati, a fine novembre 2022, risultano 51 ed i beneficiari sono prevalentemente micro-imprese aventi la forma giuridica di cooperative sociali.

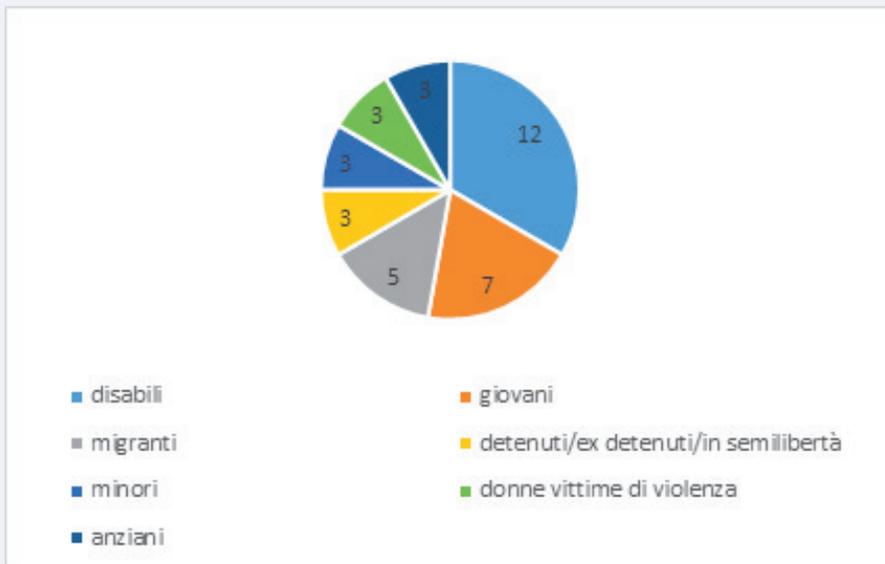
**Tab. 5.2 – Tipologia e dimensione delle imprese beneficiarie.**

<b>Tipologia e dimensione delle imprese</b>	<b>Micro</b>	<b>Piccola</b>	<b>Media</b>	<b>Totale</b>
<i>Cooperativa sociale</i>	24	8	3	<b>35</b>
<i>Consorzio di cooperative sociali</i>	2	1	0	<b>3</b>
<i>Impresa sociale</i>	12	1	0	<b>13</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>38</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>51</b>

Fonte: Elaborazione IPRES su dati Regione Puglia (novembre 2022).

Attraverso la sezione del formulario progettuale riservata alla presentazione delle imprese sociali, è stato possibile ricostruire la tipologia degli utenti-target di queste ultime, che, come riporta la figura seguente, sono prevalentemente rappresentati da: disabili, giovani e migranti.

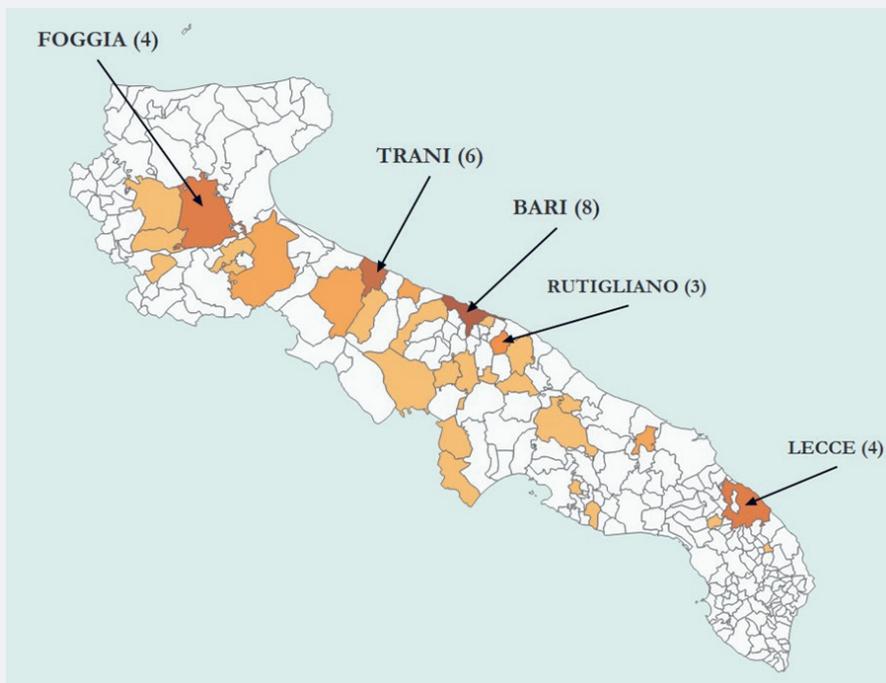
Fig. 5.9 – Utenti-target delle imprese sociali beneficiarie.



Fonte: Elaborazione IPRES su dati Regione Puglia (novembre 2022).

La distribuzione territoriale delle sedi operative delle imprese beneficiarie è rappresentata nella cartina che segue. I comuni maggiormente interessati dalle iniziative progettuali sono, nell'ordine, Bari, Trani, Foggia, Lecce e Rutigliano.

Fig. 5.10 – Distribuzione territoriale delle sedi operative delle imprese beneficiarie.



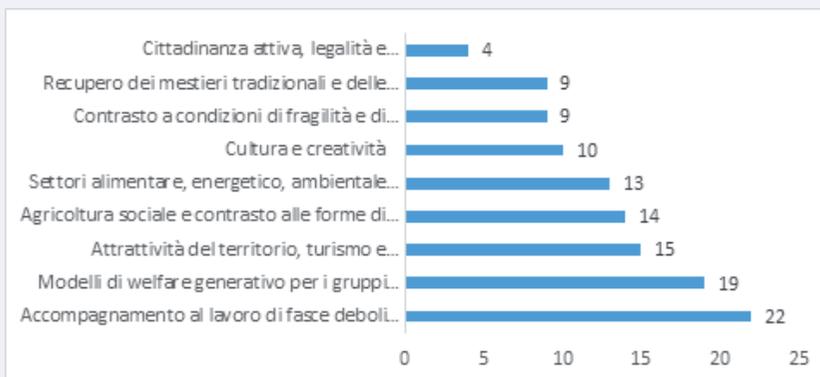
Fonte: Elaborazione IPRES su dati Regione Puglia (novembre 2022).

Ogni impresa sociale, in fase di elaborazione di proposta progettuale, ha potuto individuare, per la propria iniziativa, una o più aree di intervento tra quelle proposte dall'Avviso.

Le aree di intervento maggiormente interessate dalle attività progettuali promosse dalle imprese beneficiarie, come riportato nella figura seguente, sono, ad oggi:

- l'accompagnamento al lavoro di fasce deboli della popolazione;
- la sperimentazione di modelli di welfare generativo per i gruppi sociali fragili;
- l'attrattività del territorio, il turismo e l'accoglienza;
- l'agricoltura sociale ed il contrasto alle forme di sfruttamento del lavoro in agricoltura.

Fig. 5.11 – Aree di intervento delle proposte progettuali finanziate.

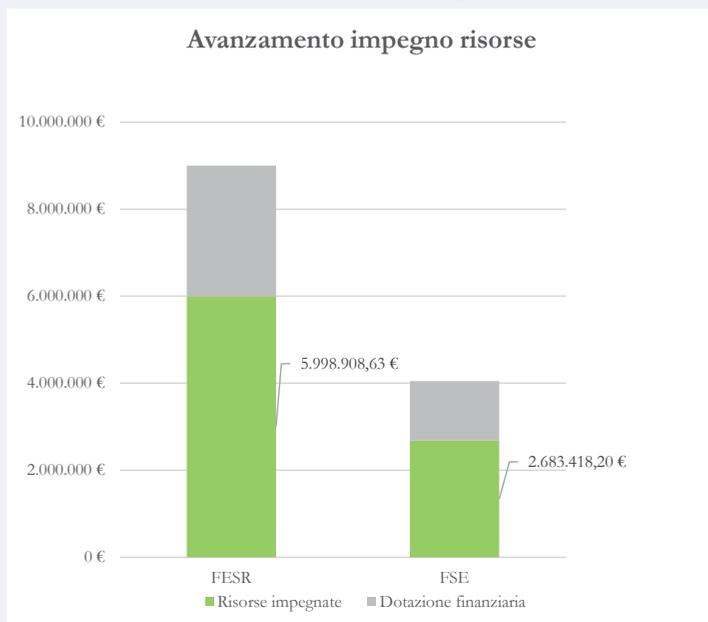


Fonte: Elaborazione IPRES su dati Regione Puglia (novembre 2022).

#### 4.2 Hub di innovazione sociale

Nell'ambito della misura *Hub di innovazione sociale*, al novembre 2022 risultavano finanziate le proposte progettuali presentate dai Comuni di: Bari, Barletta, Andria, Trani, Brindisi e Lecce (quest'ultima amministrazione ha ricevuto il finanziamento per due distinti progetti), con un avanzamento delle risorse impegnate pari a circa 8,6 milioni di euro a fronte dei 13.050.000 di euro disponibili.

Fig. 5.12 – Hub di innovazione sociale: risorse impegnate.

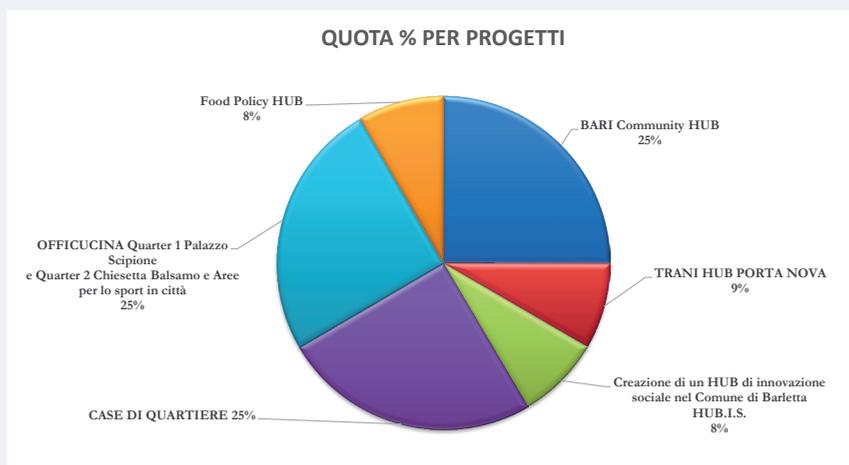


Fonte: Elaborazione IPRES su dati Regione Puglia (novembre 2022).

Entrando nel merito delle singole iniziative, si riportano di seguito i principali contenuti delle progettualità finanziate.

- Il Comune di Bari ha proposto un intervento di rifunzionalizzazione e potenziamento di due Community Hub cittadini, ovvero Spazio13, nata nel 2017 e già riconosciuta, nello stesso anno, tra le 97 buone pratiche di innovazione sociale a scala europea dal programma URBACT III, e l'Accademia del cinema dei ragazzi (ACR), nata nel 2005 in un quartiere periferico *'come risposta pubblica al deficit cronico di offerta culturale rivolta alla componente giovanile, segnatamente esposta al reclutamento da parte della criminalità organizzata e alla povertà educativa'*.
- Il Comune di Trani ha proposto un intervento di rifunzionalizzazione dell'Hub Porta Nova, orientato a promuovere servizi per un turismo ecosostenibile, anche attraverso percorsi di inserimento lavorativo giovanile e di soggetti svantaggiati e con ridotta funzionalità fisica e psichica.
- Il Comune di Barletta ha previsto la realizzazione, attraverso interventi di ristrutturazione e rifunzionalizzazione, di un HUB di innovazione sociale (HUB.I.S.), volto a sostenere l'imprenditoria locale con l'approccio dell'economia circolare e garantendo il sostegno alle attività di accompagnamento al lavoro di fasce deboli della popolazione.
- Il Comune di Brindisi, con il progetto "Case di quartiere", ha previsto la creazione, attraverso interventi di ristrutturazione, *'di una rete di spazi sociali collocati nel centro e nelle periferie della città, come luoghi di aggregazione, attivazione e partecipazione della comunità, set di sperimentazione dell'impresa sociale, e centro per l'erogazione di servizi innovativi utili ai cittadini'*.
- Il Comune di Lecce ha ottenuto il finanziamento per due distinti progetti. Il primo (Officucina) prevede di sostenere interventi di recupero, adeguamento e rifunzionalizzazione di un Palazzo da destinare all'erogazione di servizi e attività sociali legate al settore del turismo e con funzioni di animazione socio-culturale. Il secondo progetto prevede, invece, la ristrutturazione della Chiesa di Santa Maria di Pozzuolo, dell'annesso parco pubblico e degli impianti sportivi volti a divenire spazi di riferimento per l'attività motoria, l'aggregazione, l'educazione e la cultura, anche delle persone con disabilità motoria.
- Il Comune di Andria ha proposto la realizzazione di un 'Food Policy HUB', ovvero di un "centro di ricerca e sperimentazione" per la comunità economica e sociale locale *dove' costruire una visione condivisa sul futuro rapporto della città di Andria con il cibo attraverso processi di condivisione e collaborazione pubblico-privato, promozione dell'agricoltura sociale ed animazione attraverso focus groups, workshop, giornate di formazione, eventi pubblici, organizzazione di orti didattici'*. Nella figura che segue si riporta l'attribuzione percentuale delle risorse finanziarie messe a disposizione dalla misura *Hub di innovazione sociale* ai singoli progetti appena richiamati.

**Fig. 5.13** – Distribuzione percentuale delle risorse finanziarie ai progetti di HUB innovazione sociale.



Fonte: Elaborazione IPRES su dati Regione Puglia (novembre 2022).

## 5. L'INDAGINE SULE LEVE DI INNOVAZIONE SOCIALE CONDOTTA PRESSO I BENEFICIARI DEGLI AVVISI

### 5.1 Strumento di indagine e adesione da parte dei beneficiari

Per completare l'analisi è stata condotta, presso i beneficiari delle due misure, un'indagine volta ad acquisire sia elementi informativi di tipo qualitativo sulle leve di innovazione sociale attivate dai progetti, sia proposte e suggerimenti di follow-up.

L'indagine è stata svolta somministrando on-line ai beneficiari delle due misure dei questionari accomunati dalla stessa struttura, articolata in tre sezioni:

- a) Identikit delle imprese innovatrici sociali/delle Amministrazioni comunali;
- b) Leve di innovazione sociale attivate dal progetto;
- c) Proposte e suggerimenti di follow up.

Nell'ambito di tali sezioni, le domande sono state però formulate diversamente per i due questionari, per tenere conto sia dei diversi contenuti previsti dai bandi sia della differente consistenza della platea degli intervistati.

Infatti, considerato l'elevato numero di beneficiari dell'Avviso imprese sociali, si è optato, in questo caso, per domande perlopiù a risposta chiusa. Al contrario, visto il numero relativamente basso di beneficiari, per l'Avviso Hub di innovazione sociale il questionario è stato impostato con domande a risposta aperta, nello stile dell'intervista semi-strutturata.

I principali esiti delle suddette indagini, alle quali hanno partecipato 31 beneficiari (sui 51 totali) per l'Avviso imprese sociali e 5 beneficiari (sui 6 totali) per l'Avviso Hub di innovazione sociale, sono riportati nei paragrafi che seguono.

## 5.2 *Esiti dell'indagine condotta presso i beneficiari dell'Avviso Imprese sociali*

### *Le ricadute dell'attività progettuale innescata dai bandi sulle relazioni, sulle competenze degli enti partecipanti e sulle finalità delle attività promosse*

Il questionario somministrato alle imprese è stato orientato soprattutto ad indagare quali, tra quelle previste dal bando, siano state le principali leve di innovazione sociale attivate dai progetti finanziati. Pertanto, tenuto conto delle finalità dell'Avviso e dei requisiti da questo previsti per la finanziabilità delle iniziative, le dimensioni indagate sono state, soprattutto, quelle relative: alle partnership progettuali; alla cittadinanza attiva; alle forme di innovazione sociale; alla funzione generativa di capitale sociale ed all'attuazione del principio di pari opportunità e non discriminazione.

Rispetto alle partnership progettuali, è possibile sottolineare in primo luogo come queste siano state previste in 29 proposte progettuali sulle 31 che hanno partecipato all'indagine, ed abbiano interessato soprattutto altre imprese no profit ed Enti pubblici. Più sporadiche, invece – complessivamente pari a tre - risultano le partnership che hanno coinvolto anche imprese profit.

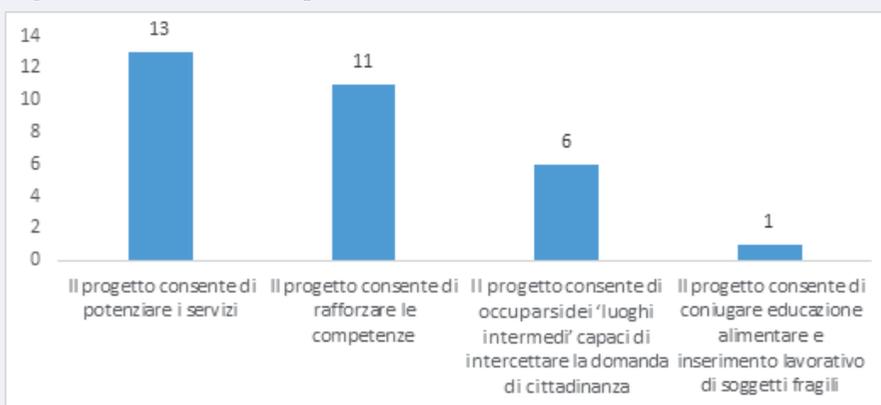
*Tab. 5.3 – Presenza e tipologia di partner progettuali.*

<b>Presenza di partner</b>	<b>29</b>
Imprese no profit	9
Enti pubblici	6
Comuni	4
Associazioni	3
Fondazioni	2
Imprese profit	2
Cooperative Sociali	1
Ente locale + ETS + Imprese profit	1
n.d.	1
<b>Assenza di partner</b>	<b>2</b>

Fonte: Elaborazione IPRES (2023).

Alla domanda volta ad indagare le forme mediante le quali il progetto ha promosso la cittadinanza attiva, le risposte prevalenti hanno enfatizzato il potenziamento dei servizi (13), il rafforzamento delle competenze (11) e la presa in carico dei luoghi intermedi, capaci di intercettare la domanda di cittadinanza (6).

Fig. 5.14 – Le modalità di promozione della cittadinanza attiva.



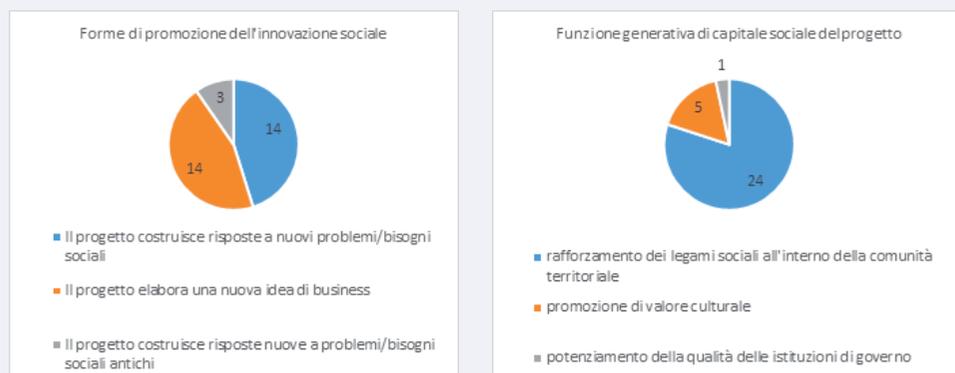
Fonte: Elaborazione IPRES (2023).

Di un certo interesse sono, poi, le evidenze relative a due delle questioni ‘cruciali’ dell’Avviso, ovvero quelle che attengono alle forme di promozione dell’innovazione sociale attivate ed alla funzione generativa di capitale sociale dei progetti finanziati.

Con riferimento al primo aspetto, si attesta una prevalenza delle risposte che sottolineano la presenza di profili di innovazione connessi all’elaborazione di nuove idee di business ed alla costruzione di risposte a nuovi problemi o bisogni sociali.

Rispetto alla funzione generativa del capitale sociale del progetto, invece, l’opzione di risposta di gran lunga prevalente è quella connessa al rafforzamento dei legami sociali all’interno della comunità territoriale (24), seguita da quella relativa alla promozione di valore culturale (5).

**Fig. 5.15** – *L'innovazione sociale e la funzione generativa di capitale sociale dei progetti finanziati.*



Fonte: Elaborazione IPRES (2023).

Rispetto al rafforzamento dei legami sociali all'interno della comunità territoriale, 23 dei 31 soggetti intervistati hanno confermato che lo svolgimento delle attività progettuali ha consentito l'attivazione di relazioni strutturate di collaborazione con Istituzioni, Enti, Associazioni o Imprese del territorio diversi dai partner di progetto. Tali relazioni sono riconducibili, in particolare, alla condivisione di buone pratiche (12), alla realizzazione congiunta di eventi (5), a scambi commerciali (5) e a percorsi di formazione (1).

**Tab. 5.4** – *Eventuale attivazione, nell'ambito dei progetti finanziati, di relazioni strutturate di collaborazione con Enti diversi dai partner.*

<b>Non saprei</b>	<b>2</b>
<b>Sì, molte</b>	<b>23</b>
Condivisione di buone pratiche	12
Realizzazione congiunta di eventi	5
Scambi commerciali	5
Percorsi di formazione	1
<b>Sì, poche</b>	<b>6</b>
Scambi commerciali	3
Realizzazione congiunta di eventi	2
Condivisione di buone pratiche	1

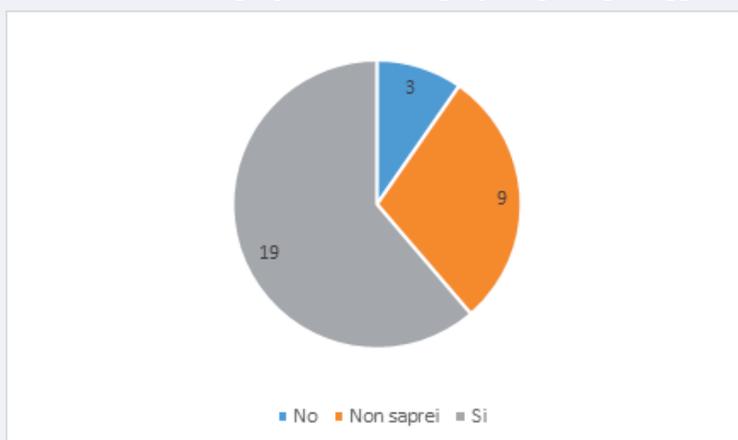
Fonte: Elaborazione IPRES (2023).

Tra i principi trasversali che l'Avviso, in coerenza agli articoli 7 e 8 del Reg. UE 1303/2013, chiedeva di rispettare vi è quello delle pari opportunità e della non discriminazione, rispetto al quale 19 intervistati sui trentuno totali hanno dichiarato di avere svolto azioni specifiche.

Tra queste, si richiamano le azioni relative:

- all'inclusione sociale e lavorativa di soggetti svantaggiati;
- all'abbattimento dello stigma verso soggetti fragili;
- al contrasto del caporalato e dello sfruttamento del lavoro;
- alla formazione di docenti volta all'abbattimento degli stereotipi e del gender gap nelle discipline STEM;
- all'attivazione di un percorso di alfabetizzazione musicale rivolto a minori immigrati non accompagnati e ad adolescenti in condizione di difficoltà presenti sul territorio, che ha dato il via alla nascita di una street band multietnica.

Fig. 5.16 – Presenza nel progetto di azioni specifiche per le pari opportunità.



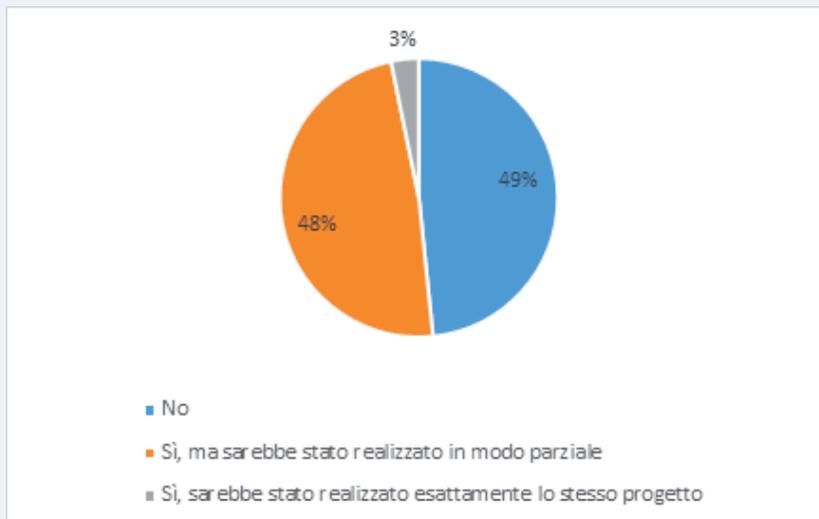
Fonte: Elaborazione IPRES (2023).

### *L'addizionalità dell'intervento rispetto alle proposte progettuali*

Per comprendere se gli interventi finanziati abbiano prodotto una qualche 'addizionalità', si è domandato agli intervistati se il progetto sarebbe stato realizzato ugualmente anche se non fosse stato ottenuto il finanziamento regionale.

A questa domanda, 15 intervistati hanno risposto di no, 15 hanno risposto che il progetto sarebbe stato realizzato in modo parziale e solo uno ha risposto che il progetto sarebbe stato realizzato esattamente nella stessa maniera.

Fig. 5.17 – Eventuale realizzazione del progetto in assenza di finanziamento.



Fonte: Elaborazione IPRES (2023).

### *I punti di forza e debolezza dell'Avviso e le proposte di miglioramento*

Alle imprese sociali beneficiarie dell'Avviso si è poi chiesto di segnalare i principali punti di forza e di debolezza dell'iniziativa regionale.

Tra i punti di forza segnalati, quelli più significativi riguardano:

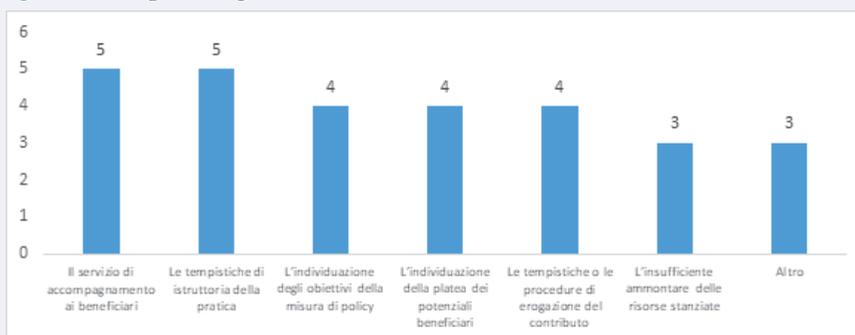
- *la concessione di contributi a fondo perduto per il sostegno ad imprese che altrimenti non avrebbero potuto sviluppare il loro progetto;*
- *il finanziamento dell'infrastrutturazione delle imprese sociali, necessario per trasformare iniziative sociali in iniziative imprenditoriali a base sociale;*
- *la possibilità di integrare interventi strutturali con attività di coinvolgimento e attivazione sociale;*
- *la possibilità di finanziare interventi di infrastrutturazione anche tecnologica;*
- *la capacità di spingere le organizzazioni del terzo settore a misurarsi con l'innovazione;*
- *la possibilità di individuare target di fruitori delle iniziative, dentro un campo largo di disagio e non tra i classici soggetti vulnerabili o a rischio;*
- *la discreta semplificazione delle procedure amministrative;*
- *la sperimentazione di modelli di welfare generativo e non assistenziale, che promuovono il coinvolgimento e la responsabilizzazione dei beneficiari nelle iniziative, valorizzando le loro competenze e le loro risorse.*

Tra gli aspetti migliorabili dell'Avviso, quelli maggiormente citati sono stati, invece:

- *il servizio di accompagnamento ai beneficiari e le tempistiche di istruttoria della pratica* (5);
- *l'individuazione degli obiettivi della misura di policy* (4);
- *l'individuazione della platea dei potenziali beneficiari* (4);
- *le tempistiche o le procedure di erogazione del contributo* (4);
- *l'insufficiente ammontare delle risorse stanziato* (3).

Tra gli ulteriori aspetti migliorabili dell'Avviso, specificati nell'ambito dell'opzione di risposta 'altro', si sottolineano, inoltre: *l'articolazione dei punteggi di valutazione; l'impossibilità di utilizzare parte del finanziamento per la retribuzione delle risorse umane impegnate nell'iniziativa e la verifica degli inserimenti lavorativi a fine investimento.*

Fig. 5.18 – Aspetti migliorabili dell'Avviso.



Fonte: Elaborazione IPRES (2023).

Infine, è stato chiesto alle imprese beneficiarie di segnalare quali ulteriori interventi di policy a loro avviso consentirebbero di favorire la diffusione ed il radicamento sul territorio di progetti di innovazione sociale.

Le risposte fornite sono essenzialmente riconducibili a tre distinte tipologie di interventi, relative a: *analisi del fabbisogno sociale; attivazione di specifiche linee di finanziamento e promozione di azioni di comunicazione e divulgazione.*

Nell'ambito di eventuali interventi di policy volti all'analisi del fabbisogno sociale, sono stati suggeriti, tra gli altri:

- *uno studio di fattibilità che preveda un'analisi accurata del bisogno sociale su cui si intende intervenire;*
- *una mappatura dei servizi sociali richiesti e necessari sul territorio;*

- *iniziative di ascolto delle associazioni e delle imprese preliminari rispetto all'emancipazione dei bandi, per favorire una progettazione dal basso che valorizzi la lettura dei nuovi fenomeni economici e sociali.*

Per quanto attiene a specifiche linee di finanziamento attivabili, le principali proposte hanno riguardato:

- *interventi meno orientati a finanziare gli investimenti e più focalizzati a sostenere gli investimenti immateriali;*
- *maggiori investimenti per i percorsi di inserimento lavorativo di persone fragili;*
- *la costituzione di reti innovative generative di impatto sociale;*
- *specifici interventi volti a potenziare le competenze digitali del personale delle imprese sociali.*

Infine, nell'ambito delle azioni di comunicazione e divulgazione, sono stati proposti, tra gli altri:

- *interventi volti a riconoscere le buone pratiche realizzate per poter sostenere progettualità per un arco temporaneo più lungo, offrendo la possibilità di costruire esperienze più solide;*
- *azioni di rafforzamento delle iniziative attraverso la condivisione delle buone pratiche e la diffusione a livello regionale;*
- *promozione di momenti di condivisione e presentazione delle iniziative realizzate.*

### **5.3** *Esiti dell'indagine condotta presso i beneficiari dell'Avviso Hub di innovazione sociale*

#### ***Le ricadute dell'attività progettuale innescata dai bandi sulle relazioni, sulle competenze degli enti partecipanti e sulle finalità delle attività promosse***

Anche in questo caso il questionario è stato orientato soprattutto ad indagare quali, tra quelle previste dal bando, siano state le leve di innovazione sociale attivate dai progetti finanziati.

In particolare, tenuto conto delle finalità dell'Avviso e dei requisiti da questo previsti per la finanziabilità delle iniziative, le dimensioni indagate sono state, soprattutto, quelle relative:

- alla numerosità degli ETS coinvolti;
- al processo di partecipazione e co-progettazione;
- alle forme di innovazione sociale;
- alla funzione generativa di capitale sociale;
- all'attuazione del principio di pari opportunità e non discriminazione;
- agli strumenti di misurazione dell'impatto sociale previsti dai progetti.

Rispetto al coinvolgimento, nelle iniziative progettuali, degli Enti del Terzo Settore, tre delle cinque Amministrazioni comunali che hanno risposto all'indagine hanno dichiarato di averne coinvolti almeno quattro, mentre un altro Comune ha selezionato l'opzione di risposta 'da uno a tre'.

Inoltre, solo due Amministrazioni comunali, rispondendo a specifica domanda, hanno dichiarato che il proprio progetto HUB ha 'messo insieme' soggetti privati profit e non profit.

Tra le tipologie di soggetti diversi che normalmente frequentano luoghi non interconnessi e che, invece, sono stati messi in relazione grazie alle attività del progetto HUB, sono state citate, in particolare: scuole, associazioni di promozione sociale e fondazioni di comunità.

Passando alle attività di partecipazione e co-progettazione con la cittadinanza previste dal bando per le fasi di elaborazione ed implementazione delle iniziative progettuali, tutte le Amministrazioni intervistate le hanno considerate efficaci ed hanno richiamato, quali elementi di forza di questo processo, soprattutto:

- *la disponibilità di un laboratorio di innovazione già attivo;*
- *le esperienze di partnership avviate negli anni precedenti con gli ETS coinvolti;*
- *la larga partecipazione e la presenza di una rete consolidata di soggetti partner.*

Con riferimento alle forme di promozione dell'innovazione sociale attivate, quattro Amministrazioni comunali hanno sottolineato soprattutto la presenza di profili di innovazione connessi alla costruzione di risposte nuove ad antichi problemi o bisogni sociali; mentre solo un'Amministrazione comunale ha parlato del proprio progetto come volto alla costruzione di risposte a nuovi problemi o bisogni sociali.

Rispetto alla funzione generativa del capitale sociale dei progetti, tutte le Amministrazioni comunali intervistate hanno segnalato come la stessa risieda essenzialmente nel rafforzamento dei legami sociali all'interno della comunità territoriale.

Tre delle Amministrazioni finanziate hanno inoltre dichiarato che, nell'ambito dei propri progetti, sono state previste azioni specifiche per l'attuazione del principio delle pari opportunità e della non discriminazione, come, tra le altre, attività di avviamento al lavoro di soggetti diversamente abili, o immigrati.

Rispetto all'attivazione - prevista dal bando - di servizi specialistici volti a misurare l'impatto sociale generato dalle proposte progettuali, due Amministrazioni comunali tra quelle intervistate hanno segnalato di avere già affidato a società esterne il servizio di redazione del bilancio sociale.

### *L'addizionalità dell'intervento rispetto alle proposte progettuali*

Anche in questo caso, per comprendere se gli interventi finanziati abbiano 'prodotto addizionalità', si è domandato agli intervistati se il progetto sarebbe stato realizzato ugualmente anche se non fosse stato ottenuto il finanziamento

regionale. A questa domanda, le cinque Amministrazioni che hanno partecipato all'indagine hanno tutte risposto di no.

### *I punti di forza e debolezza dell'Avviso e le proposte di miglioramento*

Alle Amministrazioni comunali beneficiarie dell'Avviso si è poi chiesto di segnalare i principali punti di forza e di debolezza dell'iniziativa regionale.

Tra i punti di forza segnalati, quelli più significativi riguardano:

- le attività di coprogettazione previste dalla procedura negoziata dell'Avviso;
- l'integrazione tra i fondi FESR e FSE.

Rispetto alla natura 'plurifondo' (FESR-FSE) dell'intervento, tutti gli intervistati hanno espresso un giudizio positivo, sottolineando come questa consenta la realizzazione di iniziative 'complete e al tempo stesso operative'. Tuttavia, il suggerimento proposto per il futuro è quello di rendere maggiormente consequenziali gli interventi, prevedendo dapprima la realizzazione degli interventi FESR, e solo a seguire quelli FSE.

Passando ai punti di debolezza segnalati, quelli più significativi riguardano:

- *la complessità - certo minore rispetto a quella propria di altro tipo di finanziamenti - della gestione amministrativa e della rendicontazione del progetto;*
- *le tempistiche troppo strette per la realizzazione dei progetti;*
- *il 'disallineamento' tra la parte strutturale e la parte gestionale.*

Alla domanda specificamente volta ad indagare quali siano gli aspetti migliorabili dell'Avviso, anche in questo caso, come per l'Avviso imprese sociali, i beneficiari hanno segnalato soprattutto:

- *il servizio di accompagnamento ai beneficiari;*
- *le tempistiche di istruttoria della pratica;*
- *l'individuazione degli obiettivi della misura di policy;*
- *l'insufficiente ammontare delle risorse stanziare per la parte gestionale.*

Infine, anche in questo caso è stato chiesto alle Amministrazioni beneficiarie di segnalare quali ulteriori interventi di policy a loro avviso consentirebbero di favorire la diffusione ed il radicamento sul territorio di progetti di innovazione sociale.

Le risposte fornite hanno sottolineato la necessità di promuovere policy volte soprattutto a garantire la continuità nel tempo degli interventi finanziati attraverso azioni di:

- *potenziamento delle progettualità e degli strumenti di amministrazione condivisa pubblico/privato;*
- *rafforzamento degli attori sociali minori, attraverso la costruzione di consorzi locali;*
- *sostegno alla piccola imprenditorialità artigianale e tradizionale.*

## 6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il contributo ha esaminato l'implementazione delle policy regionali 'Imprese sociali' e 'Hub di innovazione sociale'. Dopo aver delineato il quadro strategico di riferimento ed i principali dati del contesto regionale di settore, sono stati presentati sia i principali dati di attuazione delle due misure, sia gli esiti dell'indagine sulle leve di innovazione sociale condotta presso i beneficiari degli Avvisi.

Rispetto allo stato di avanzamento, si è riscontrato, al mese di novembre 2022:

- per l'Avviso *Puglia sociale IN – Imprese Sociali* un totale di risorse impegnate pari a circa 8,3 milioni di euro, a fronte dei 23 milioni disponibili, con 51 progetti finanziati, prevalentemente a micro-imprese aventi la forma giuridica di cooperative sociali;
- per la misura *Hub di innovazione sociale*, un avanzamento delle risorse impegnate pari a circa 8,6 milioni di euro - a fronte dei 13.050.000 di euro disponibili – destinate al finanziamento delle proposte progettuali presentate dai Comuni di: Bari, Barletta, Andria, Trani, Brindisi e Lecce.

Per entrambi i bandi, la provenienza territoriale dei soggetti beneficiari non pare coprire interamente l'estensione regionale, mentre, con riferimento alle aree di intervento, si è potuta osservare, su entrambi gli avvisi, una certa prevalenza di attività progettuali orientate ai gruppi sociali più fragili.

L'indagine sulle leve di innovazione sociale condotta presso i beneficiari degli Avvisi ha inoltre consentito di completare il quadro con informazioni di tipo qualitativo. Le principali considerazioni di sintesi che possono essere tratte da quanto emerso dall'indagine sono le seguenti:

- rispetto alle ricadute innescate dai bandi, si è registrato un potenziamento dei servizi volti a costruire 'risposte nuove a vecchi problemi o bisogni sociali' ed un rilevante 'rafforzamento dei legami sociali all'interno della comunità territoriale'. Tuttavia, a fronte di un significativo coinvolgimento di soggetti - partner e non solo - nelle attività progettuali finanziate con i due Avvisi, si è registrato un numero piuttosto modesto di relazioni attivate tra soggetti profit e non profit;
- rispetto all'effetto di addizionalità prodotto dagli Avvisi, la gran parte degli intervistati ha dichiarato che il proprio progetto non sarebbe stato realizzato ugualmente se non fosse stato ottenuto il finanziamento regionale, o sarebbe stato realizzato in modo parziale;
- con riferimento ai punti di debolezza ed alle proposte di miglioramento degli Avvisi, i beneficiari hanno segnalato l'esigenza di un maggiore 'servizio di accompagnamento' e di una più puntuale definizione degli obiettivi delle misure, oltre a specifiche criticità relative alla tempistica delle procedure. Tra le proposte che sono state avanzate, si sottolineano quelle relative alla preliminare conduzione di analisi dei fabbisogni sociali dei singoli territori ed all'attivazione di misure volte a finanziare soprattutto gli investimenti immateriali delle imprese sociali.

## BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

- Camera dei Deputati – Servizio Studi, *Riforma del Terzo settore*, 29 settembre 2022.
- Commissione europea, *Creare un'economia al servizio delle persone: un piano d'azione per l'economia sociale*, dicembre 2021.
- ISTAT - *Rapporto BES 2021*, 2022.
- ISTAT - *Struttura e profili del settore non profit*, 2022.
- Martini A., Sisti M., *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2009.
- Piano regionale delle politiche sociali 2022-2024 della Regione Puglia, DGR 353/2022.

## 6.

# Beni confiscati alla criminalità. Policy regionali ed esiti di un'indagine sul campo

Sommario: 1. Premessa; 2. Dalla confisca alla gestione dei beni confiscati; 2.1 *Dal reato di associazione di tipo mafioso all'attuazione sistematica della confisca dei beni*; 2.2 *L'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla Criminalità Organizzata (ANBSC)*; 2.3. *Distribuzione dei beni confiscati nel territorio regionale pugliese*; 2.4 *Il ruolo del Terzo Settore*; 3. La strategia regionale di valorizzazione dei beni confiscati; 3.1 *L'Avviso pubblico "Dal Bene confiscato al Bene riutilizzato: strategie di comunità per uno sviluppo responsabile e sostenibile" - POR PUGLIA 2014-2020 ASSE IX Azione 9.14.c*; 4. Analisi dell'implementazione della policy regionale sul riutilizzo dei beni confiscati; 4.1 *Modelli di valutazione e attività di monitoraggio*; 4.2 *L'attività di monitoraggio. Esiti di una indagine inedita*; BOX – 3 CASI STUDIO; 5. Riflessioni conclusive e proposte migliorative.

### 1. PREMESSA

La confisca dei beni alla criminalità organizzata e la restituzione di questi alla comunità, è considerato un metodo efficace di contrasto patrimoniale alle mafie e di promozione della legalità. Un bene confiscato racchiude in sé un duplice valore. Il primo di carattere sostanzialmente simbolico, rappresentativo del principio di legalità, il secondo di tipo economico e concreto. Sottraendo un bene alla disponibilità della criminalità organizzata, la si colpisce in una delle sue attività principali ovvero l'accumulazione di capitale, accumulazione che spesso è fine a sé stessa e senza una precisa progettualità o finalità, se non quella generale di acquisire sfere di potere ed influenza. Oltre ad un'azione di deterrenza, restituendo tale bene alla comunità, si attua un processo che non è solo di sottrazione e riappropriazione, ma anche costruzione di percorsi di antagonismo diretto alla criminalità organizzata.

Nella prima parte del presente contributo viene analizzata l'evoluzione normativa di riferimento ed inquadrati i percorsi procedurali, che attraverso i principali soggetti coinvolti, sottintendono alla confisca, destinazione e restituzione di un bene confiscato. Nella seconda parte, viene proposta un'analisi statistica di contesto aggiornata e territorialmente contestualizzata della strategia adottata della Regione Puglia precipuamente alla materia in oggetto. Obiettivo centrale del presente lavoro, così come presentato nella terza parte, è quello di analizzare l'implementazione delle *policy* regionali attraverso un'analitica azione di moni-

toraggio<sup>1</sup> dell'Avviso pubblico “*Dal Bene confiscato al Bene riutilizzato: strategie di comunità per uno sviluppo responsabile e sostenibile*”, inteso come strumento attuativo della promozione della legalità attraverso la valorizzazione di beni confiscati e destinati agli Enti locali. L'osservazione dei dati permette di operare un approfondimento puntuale su punti di forza e possibili ambiti di miglioramento.

## 2. DALLA CONFISCA ALLA GESTIONE DEI BENI CONFISCATI

L'attuale configurazione dell'impianto giuridico che governa la confisca e destinazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata, trae origine dalla proposta legislativa presentata nel 1980 alla Camera dei deputati dall'on. Pio La Torre in qualità di primo firmatario.<sup>2</sup> La proposta di legge, la cui preparazione aveva visto la collaborazione tecnica dei magistrati della Procura di Palermo Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, nasceva in un contesto storico di proliferazione delle attività mafiose, sempre più inserite nel tessuto economico e produttivo del Paese e caratterizzate da un periodo di trasformazione che aveva visto accrescere la visibilità delle organizzazioni criminali, anche attraverso una audace offensiva contro le Istituzioni. L'iter parlamentare si concluse con l'approvazione della Legge n. 646 del 13 settembre 1982, nota anche come legge Rognoni – La Torre<sup>3</sup> che però non ne vide l'emanazione perché assassinato dalla mafia in un attentato il 30 aprile 1982<sup>4</sup>. La Torre aveva intuito che la repressione di tipo militare non fosse sufficiente a combattere efficacemente le mafie, specialmente nel nuovo assetto assunto nel contesto socioeconomico, nelle accresciute capacità di controllo del territorio e di accumulazione di ingenti risorse, ma che fosse pertanto necessario colpirle in modo simbolico e sostanziale proprio negli strumenti di quel potere: i patrimoni. L'innovazione della norma introdotta sta proprio in questo, ovvero nell'introduzione per la prima volta della possibilità di aggredire i patrimoni di

---

<sup>1</sup> Si ringrazia Antonio Tommasi e Annatonia Margiotta, della Sezione *Sicurezza al cittadino, politiche per le migrazioni ed antimafia sociale* (Regione Puglia), per il supporto garantito durante le diverse fasi della presente ricerca.

<sup>2</sup> VIII Legislatura, Atto Camera n. 1581 del 31 marzo 1980, La Torre ed altri: Norme di prevenzione e di repressione del fenomeno della mafia e costituzione di una Commissione parlamentare permanente di vigilanza e controllo.

<sup>3</sup> Legge 13 settembre 1982, n. 646, Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia.

<sup>4</sup> La Legge n. 646/1982 fu approvata dieci giorni dopo un ulteriore tragico attentato in cui perse la vita assieme alla moglie ed all'agente di scorta, il Generale Alberto Dalla Chiesa, nominato pochi mesi prima prefetto di Palermo.

provenienza illecita, con la confisca o preventivo sequestro, qualora vi sia il concreto rischio che il bene possa disperdersi, essere sottratto o venduto, per fini di riutilizzo sociale. La strategia di sequestro e confisca prevista dalla norma si basa su un nuovo principio fondamentale: il reato di associazione per delinquere di stampo mafioso, introdotto nel codice penale dell'articolo 416 bis, secondo cui appartenere alla mafia costituisce di per sé reato<sup>5</sup>.

### *2.1 Dal reato di associazione di tipo mafioso all'attuazione sistematica della confisca dei beni*

Dall'entrata in vigore della Legge n. 646/1982, il legislatore ha avviato un percorso di modifiche migliorative della normativa, al fine di attualizzare e rendere sempre più efficace il contrasto alla criminalità organizzata attraverso il sequestro e la confisca dei beni di provenienza illecita. Il primo intervento si ebbe nel 1989, con il Decreto-Legge n. 230, che introdusse specifiche disposizioni relative alla gestione ed alla destinazione dei beni confiscati, così come rappresentato nella tabella seguente, che include e sintetizza il successivo iter normativo, in maniera non esaustiva ma con riferimento alle principali riforme e modifiche normative.

---

<sup>5</sup> Fonte ed ulteriori approfondimenti disponibili su Archivio digitale Pio La Torre - progetto promosso dalle Presidenze della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica, della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e della Fondazione della Camera dei deputati, su iniziativa del Centro di studi ed iniziative culturali "Pio La Torre" di Palermo, raggiungibile al link <https://archiviopiolatorre.camera.it>.

**Tab. 6.1 – Principale evoluzione normativa ed attuativa in materia di confisca di beni, novità di rilievo.**

<b>Tipologia provvedimento</b>	<b>Principali elementi introdotti</b>
<i>Decreto - Legge 14 giugno 1989, n. 230</i>	Primo intervento per disciplinare la gestione e la destinazione dei beni. Introduce la figura dell'amministratore del bene.
<i>Legge 19 marzo 1990, n. 55</i>	Prevede la possibilità di disporre il sequestro anticipato dei beni, prima della fissazione dell'udienza.
<i>Decreto - Legge 8 giugno 1992, n. 306</i>	Introduce la c.d. <i>confisca allargata</i> del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza, e di cui risulta essere titolare in valore sproporzionato rispetto alla propria condizione economica.
<i>Legge 7 marzo 1996, n. 109</i>	Introduce il riutilizzo sociale dei beni confiscati.
<i>Decreti – Legge 2008, n. 112 e n. 143</i>	Istituisce un Fondo Unico Giustizia (FUG) per la gestione delle risorse provenienti da sequestri e confisci da procedimenti giudiziari.
<i>Decreto - Legge 4 febbraio 2010, n. 4</i>	Istituisce l'Agenda nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.
<i>Decreto - Legge 6 settembre 2011, n. 159</i>	Introduzione del Codice antimafia, con l'intento di armonizzare tutta la normativa in materia.
<i>Legge 17 ottobre 2017, n. 161</i>	Introduce modifiche volte al miglioramento del sistema. Amplia i possibili soggetti destinatari di misure di prevenzione.
<i>Legge 1° dicembre 2018, n. 132</i>	Amplia i casi di vendita dei beni confiscati, anche ai privati, precisando i criteri da seguire.
<i>PNRR – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza<sup>6</sup></i>	242 progetti finanziati che coinvolgono 166 Enti destinatari di beni confiscati finanziati, ubicati in 6 regioni del Sud Italia. <sup>7</sup>

Fonte: Normattiva, Banca dati atti normativi pubblicati in Gazzetta Ufficiale. Elaborazioni IPRES (2023).

<sup>6</sup> PNRR Missione 5 – Inclusione sociale- Componente 3 – Interventi speciali per la coesione territoriale – Investimento 2 – Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie finanziato dall'Unione Europea NextGenerationEU.

<sup>7</sup> Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale – Decreto di approvazione delle graduatorie relative all'Avviso e alla procedura negoziata Beni confiscati.

L'impianto normativo richiamato ha permesso di delineare una struttura che consente di attuare in maniera sistematica il percorso che dal sequestro e confisca di un bene sottratto alla criminalità organizzata, porta alla sua destinazione grazie all'attività dell'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla Criminalità Organizzata.

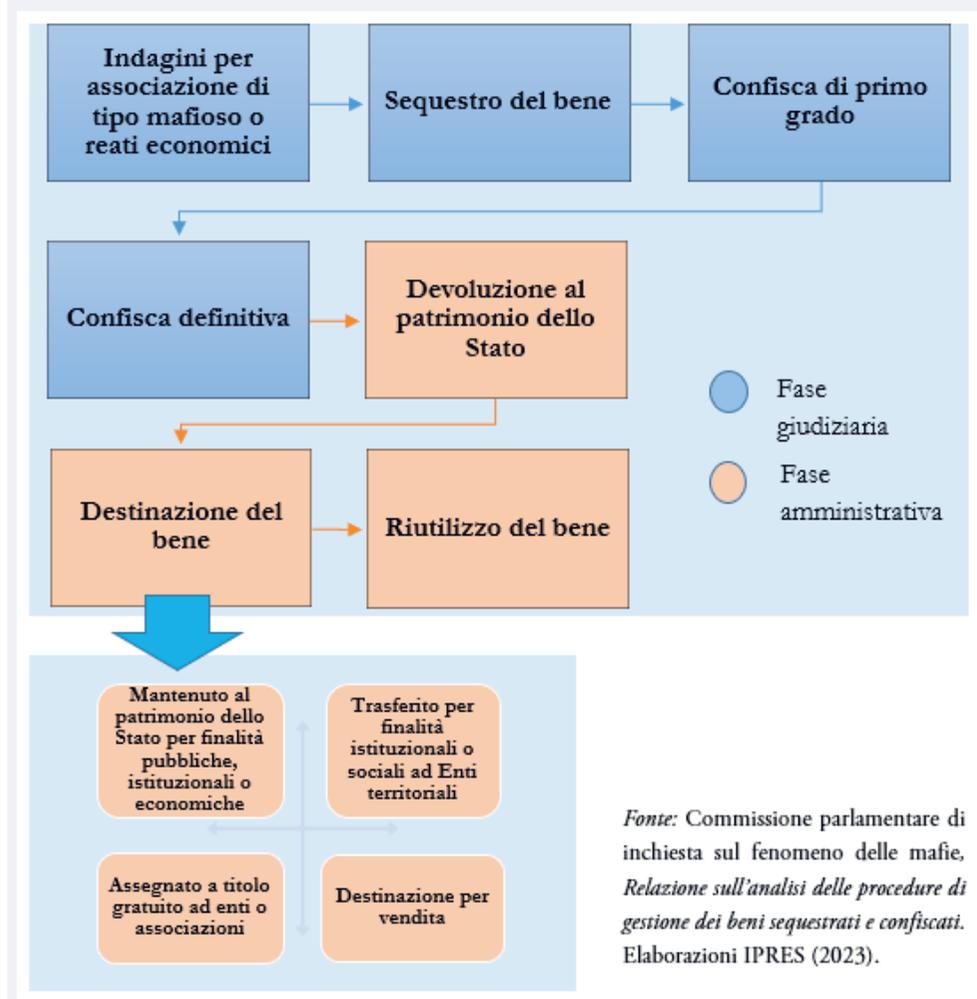
## 2.2 *L'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla Criminalità Organizzata (ANBSC)*

Istituita nel 2010 (Tab. 6.1), l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (di seguito Agenzia o ANBSC), nasce dall'esigenza di dotare l'ordinamento di un soggetto giuridico capace di gestire la complessità delle attività di contrasto patrimoniale alla mafia, e garantire risultati efficienti favorendo il riutilizzo dei beni per fini sociali o istituzionali. L'obiettivo dell'Agenzia è amministrare, in supporto all'Autorità Giudiziaria sin dalla fase del sequestro, i beni definitivamente confiscati fino alla destinazione e materiale consegna al beneficiario ultimo. Il percorso che porta alla confisca di un bene prende avvio da due percorsi principali. Il primo nell'ambito di un processo penale, all'interno di diverse fattispecie, con cui vengono sottratti beni a soggetti appartenenti ad organizzazioni criminali, che sono o sono stati frutto o mezzo di commissione di reato<sup>8</sup>. Il secondo percorso riguarda le misure di prevenzione patrimoniale, ovvero non conseguenti alla commissione diretta e concreta di un reato, ma quando emerge una sproporzione tra il reddito dichiarato o l'attività svolta ed il patrimonio di fatto disponibile del soggetto indiziato, senza che questi ne riesca a dare giustificazione. La fase successiva è quella della confisca di primo grado, una misura di carattere temporaneo che serve a mantenere fermo il sequestro e garantire il prosieguo dell'iter che potrà giungere a confisca di secondo grado e definitiva. Solo con la confisca definitiva la fase giudiziaria si conclude ed il bene viene acquisito al patrimonio dello Stato. Prende avvio qui una fase amministrativa, sempre sotto la guida dell'Agenzia, che porterà alla destinazione finale del bene secondo diverse possibilità, ovvero: il mantenimento al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, ordine pubblico e protezione civile; il trasferimento ad ente locale con gestione diretta o affidamento in concessione ad enti del terzo settore; oppure destinazione alla vendita<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Il codice penale definisce la cosa oggetto di confisca come prodotto, profitto o prezzo del reato. Il prodotto del reato coincide con quanto ottenuto a seguito dell'illecito commesso, il profitto coincide con il guadagno conseguito dal compimento di un illecito, mentre il prezzo è quanto promesso come pagamento ad un soggetto per la commissione di un illecito.

<sup>9</sup> Fonte: ANBSC, Strategia Nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati, 2018.

Fig. 6.1 – Percorso giuridico - amministrativo dal sequestro al riutilizzo di un bene sottratto alla criminalità.



Tra i beni confiscati gestiti dall'ANBSC si individuano beni mobili (auto, moto, imbarcazioni, denaro), beni immobili (appartamenti, fabbricati, terreni), beni aziendali (aziende, quote societarie)<sup>10</sup>. Le principali tipologie dei beni di competenza dell'ANBSC riguardano beni immobili ed aziende. L'Agenzia, attraverso il Progetto "Open Re.G.I.O.", rende disponibili e costantemente aggiornate informazioni relative ai beni in gestione (beni confiscati per i quali la procedura giudiziaria non si è ancora conclusa) e destinati. I dati resi disponibili includono anche le procedure in gestione, suddivise per procedimenti penali

<sup>10</sup> Ibid.

e misure di prevenzione<sup>11</sup>, che riguardano quei beni sottoposti a confisca non definitiva e pertanto in attesa di giudizio a seguito di impugnazione o ricorso. Secondo quanto emerge dalla lettura dei dati aggiornati, non c'è regione italiana che sia priva di beni sottratti alle organizzazioni criminali.

**Tab. 6.2 – Beni totali in Italia suddivisi per tipologia e procedura\*.**

<b>Procedure in gestione</b>	<b>Immobili in gestione</b>	<b>Immobili destinati</b>	<b>Aziende in gestione</b>	<b>Aziende destinate</b>
4.708	24.895	19.467	3.369	1.758

Fonte: ANBSC. \* Dati gennaio 2023. Elaborazioni IPRES (2023).

Appare evidente come le principali misure di sequestro e confisca riguardino beni di tipo immobile, tra questi spiccano terreni agricoli, seguiti da appartamenti e box-garage-autorimessa-posto auto.

### **2.3 Distribuzione dei beni confiscati nel territorio regionale pugliese**

I beni oggetto di decreto di destinazione, secondo una suddivisione per area geografica relativamente ai dati disponibili nel quinquennio 2017-2021, appaiono ubicati per la maggior parte nell'area meridionale ed insulare del Paese, per un valore pari rispettivamente al 43,4% per il Sud e 37,8 % per le aree insulari, ovvero l'81,2% del totale nazionale relativamente a beni immobili ed aziende. La Sicilia risulta essere la regione con il numero più alto di beni giunti a destinazione, seguita da Campania, Calabria e Puglia al quarto posto<sup>12</sup>. Con riferimento ai singoli distretti, osservando i dati relativi al biennio 2020-2021 di emissione di decreti di destinazione, il distretto di Palermo è in assoluto quello con la maggiore ubicazione di beni destinati, pari al 26,3% del totale nazionale. Tra i primi dieci distretti emergono due distretti pugliesi: Bari in quinta posizione e Lecce in decima<sup>13</sup>.

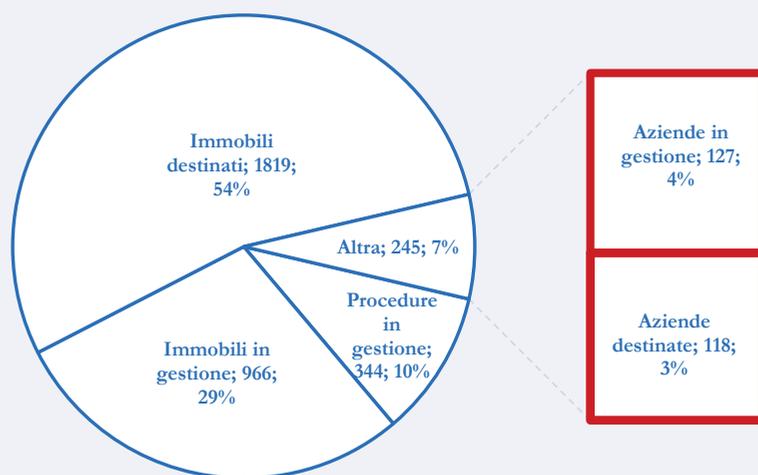
<sup>11</sup> Le misure di prevenzione patrimoniali derivano da indagini sui patrimoni di soggetti indiziati in virtù della loro vicinanza alla criminalità organizzata, avviate dal Questore, dalla Direzione investigativa antimafia, dal procuratore nazionale antimafia o dal procuratore capo, in merito a ricchezze non giustificate e/o non proporzionali al reddito dichiarato.

<sup>12</sup> Ministero della Giustizia - Dipartimento per gli Affari di Giustizia, Direzione Generale degli Affari Interni: Relazione semestrale al Parlamento sui Beni sequestrati o confiscati (Consistenza, destinazione ed utilizzo, stato dei procedimenti di sequestro o confisca ex art. 49 D.lgs. 159/2011), giugno 2022.

<sup>13</sup> Ibid.

L'osservazione della distribuzione geografica dei cespiti confiscati mette in risalto un'ulteriore possibile criticità, ovvero, la difficoltà da parte dei territori destinatari di un elevato numero di beni a mettere in atto tutti gli interventi strutturali per la gestione e valorizzazione dei beni confiscati. Con riferimento specifico ai beni trasferiti agli Enti locali, anche in questo caso la concentrazione principale riguarda le regioni del sud Italia ed insulari secondo la graduatoria che vede in testa la Sicilia, seguita da Campania, Calabria e Puglia<sup>14</sup>. Guardando alla situazione della Puglia appare preponderante la presenza di beni immobili destinati ed in gestione, rispetto al numero di aziende.

Fig. 6.2 – Beni totali in Puglia suddivisi per tipologia e procedura\*.



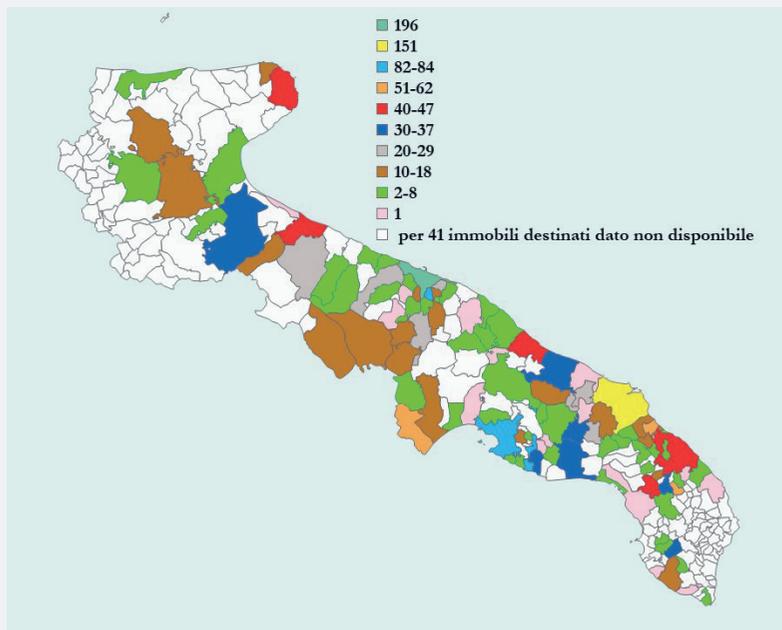
Fonte: ANBSC. \* Dati gennaio 2023. Elaborazioni IPRES (2023).

Guardando la distribuzione territoriale dei beni maggiormente presenti in merito agli immobili destinati emerge una distribuzione abbastanza capillare e diffusa, con una maggiore concentrazione nel capoluogo di regione con 196 immobili destinati presenti, seguito dalla città di Brindisi con 151 immobili destinati. Risultano assenti o scarsamente presenti immobili destinati nelle zone del Gargano, del Subappennino Dauno e del Salento centro-orientale.

<sup>14</sup>

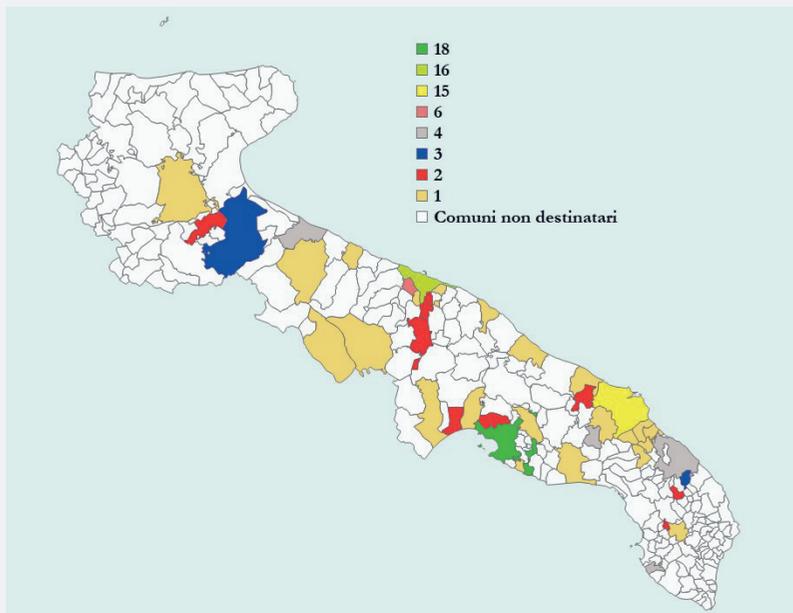
ANBSC – Relazione sull'attività svolta, anno 2021.

Fig. 6.3 – Distribuzione immobili destinati sul territorio regionale\*.



Fonte: ANBSC. \* Dati gennaio 2023. Elaborazioni IPRES (2023).

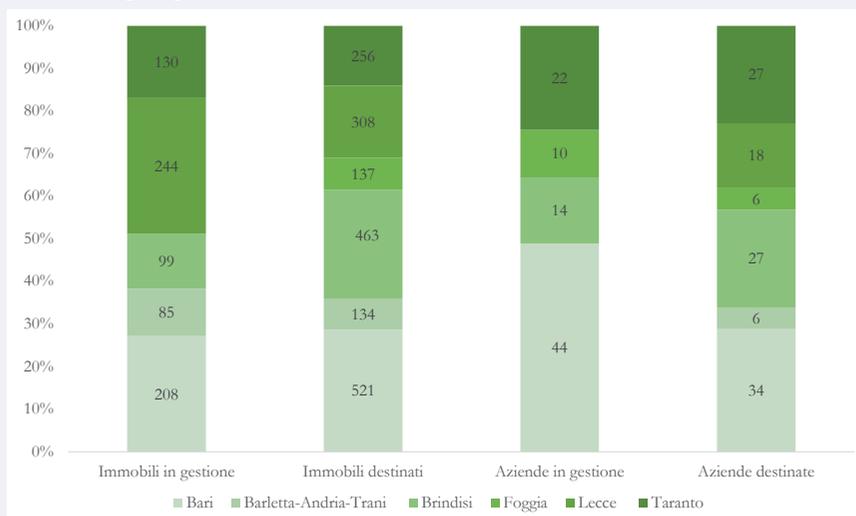
Fig. 6.4 – Distribuzione aziende destinate sul territorio regionale\*.



Fonte: ANBSC. \* Dati gennaio 2023. Elaborazioni IPRES (2023).

Oltre a quanto precedentemente rilevato rispetto al numero di aziende in gestione e destinate presenti in Puglia, sensibilmente inferiore rispetto ai beni immobili, anche la distribuzione sul territorio regionale delle aziende destinate appare considerevolmente più bassa, come mostrato nella figura precedente (Fig. 6.4).

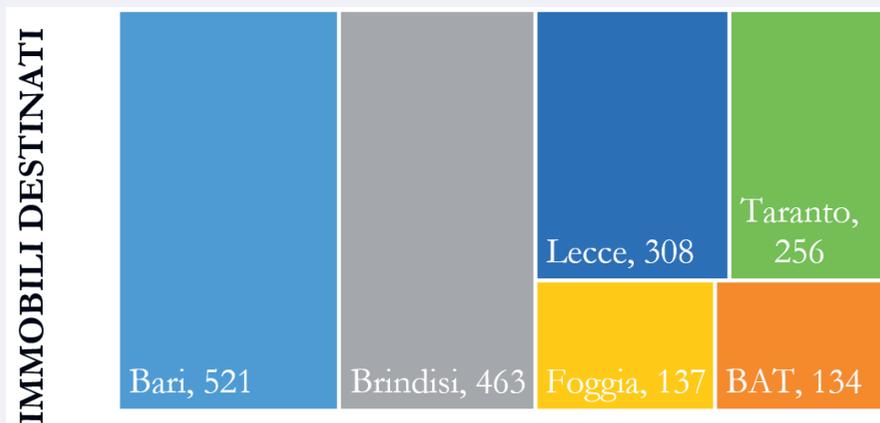
**Fig. 6.5 – Distribuzione dei beni confiscati in Puglia suddivisi per provincia e per tipologia\*.**



Fonte: ANBSC. \* Dati gennaio 2023. Elaborazioni IPRES (2023).

La distribuzione degli immobili destinati su base provinciale si concentra principalmente nella provincia di Bari con 521 unità, seguita dalla provincia di Brindisi e Lecce rispettivamente con 463 e 308 immobili destinati.

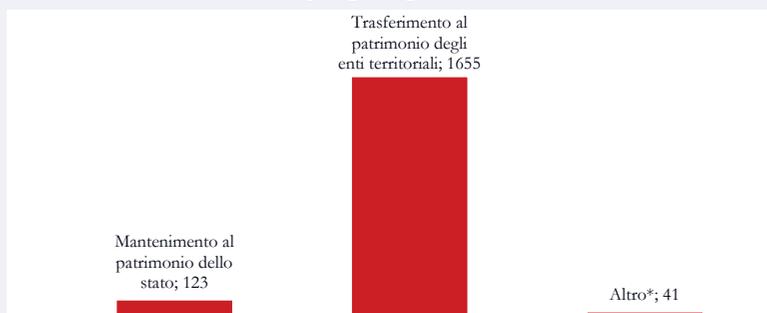
Fig. 6.6 – Immobili destinati regione Puglia per distribuzione provinciale.



Fonte: ANBSC. \* Dati gennaio 2023. Elaborazioni IPRES (2023).

Guardando al dettaglio delle destinazioni, emerge come la principale modalità sia il trasferimento dei beni in favore degli Enti locali, pari a 1.655 beni sul totale di 1.819, con una concentrazione maggiore in coerenza con quanto raffigurato nella figura precedente, che vede per la provincia di Bari 466 beni trasferiti ad enti locali su 521 destinati, 406 su 463 per Brindisi e 290 su 308 per Lecce. Del tutto marginale il mantenimento dei beni al patrimonio dello Stato e modalità residuali quali la vendita, la demolizione di beni non in condizioni di recupero, per il quale si registra un solo caso nella provincia di Bari, o il caso di reintegro di beni nel patrimonio aziendale, soli 7 casi in provincia di Brindisi.

Fig. 6.7 – Immobili destinati Puglia per tipo di destinazione\*.

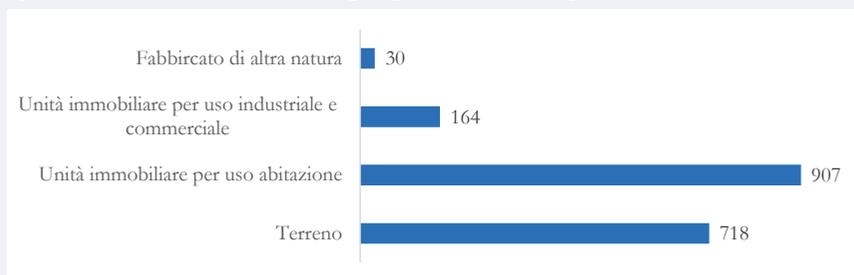


\* Vendita, Distruzione/demolizione, Revoca, Immobili reintegrati nel patrimonio aziendale ex art. 48 comma 15-ter.

Fonte: ANBSC. \* Dati gennaio 2023. Elaborazioni IPRES (2023).

Per quanto riguarda, invece, il dettaglio delle categorie, le unità immobiliari per uso abitazione rappresentano la tipologia principale con 907 unità, seguite da terreni con 718 unità. Tra le unità immobiliari risulta maggiormente rappresentata la tipologia di appartamento in condominio per il 42%, seguita da abitazione indipendente per il 18% e box/garage/posto auto per il 17%. Per i terreni quelli di tipo agricolo rappresentano la tipologia principale con circa l'85% del totale, meno rappresentati terreni con fabbricati rurali o terreni edificabili presenti rispettivamente al 5% e 4% del totale.

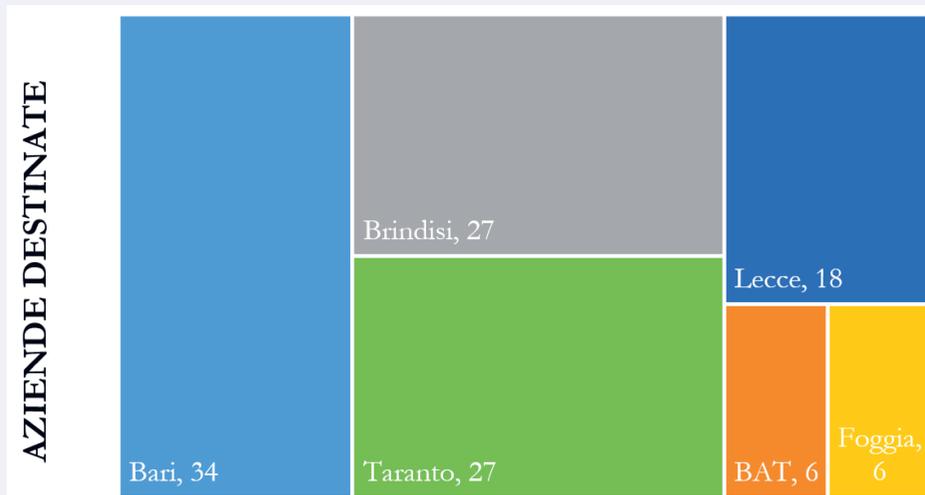
**Fig. 6.8 – Immobili destinati Puglia per settore e categoria\*.**



Fonte: ANBSC. \* Dati gennaio 2023. Elaborazioni IPRES (2023).

Con riferimento alla distribuzione su base provinciale delle aziende destinate, la concentrazione principale è nelle provincie di Bari, con 34 unità, seguita da Brindisi e Taranto rispettivamente con 27 unità. In coda le provincie B.A.T. e Foggia con sole 6 unità ciascuna.

Fig. 6.9 – Aziende destinate regione Puglia per distribuzione provinciale\*.



Fonte: ANBSC. \* Dati gennaio 2023. Elaborazioni IPRES (2023).

Osservando il dettaglio delle aziende destinate, come rappresentato in Figura 6.10, emerge con chiarezza come l'ambito principale sia quello delle attività commerciali, che includono attività di commercio ingrosso-dettaglio, riparazione veicoli, beni personali, casa, con una principale concertazione nella provincia di Taranto con 13 aziende seguita dalla provincia di Bari con 9 aziende destinate in questo settore. Si registra anche una presenza di un certo rilievo nel settore alberghiero e ristorazione, con 7 aziende destinate anche in questo caso nelle province di Taranto e Bari. Di minore impatto la presenza di aziende destinate impegnate nel settore agricolo, presenti nelle sole province di Brindisi con 4 aziende, Foggia e Lecce rispettivamente con 1 sola azienda confiscata e destinata.

Fig. 6.10 – Distribuzione aziende destinate sul territorio regionale\*.



Fonte: ANBSC. \* Dati gennaio 2023. Elaborazioni IPRES (2023).

## 2.4 Il ruolo del Terzo Settore

La società civile e le organizzazioni del terzo settore rivestono un ruolo importante sul tema dei beni confiscati. Preliminarmente preme ricordare come, a seguito delle stragi di mafia nei primi anni Novanta, nasceva nel 1995 la rete di associazioni chiamata Libera<sup>15</sup>, che ad oggi è composta da 1.600 soggetti tra associazioni, cooperative, scuole, ed altri gruppi sparsi su tutto il territorio nazionale. Al terzo settore vanno riconosciuti diversi meriti: *a)* azioni di *advocacy*, capaci di influenzare il legislatore, di cui è certamente degno esempio la proposta di legge avanzata dall'associazione Libera nel 1996, presentata grazie al sostegno di una campagna di raccolta firme<sup>16</sup>; *b)* continuità nelle azioni di informazione, educazione e sensibilizzazione sul tema della legalità e di contrasto alla criminalità; *c)* un ruolo primario assunto nella gestione dei beni destinati<sup>17</sup>. Grazie ad una

<sup>15</sup> “Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie APS”.

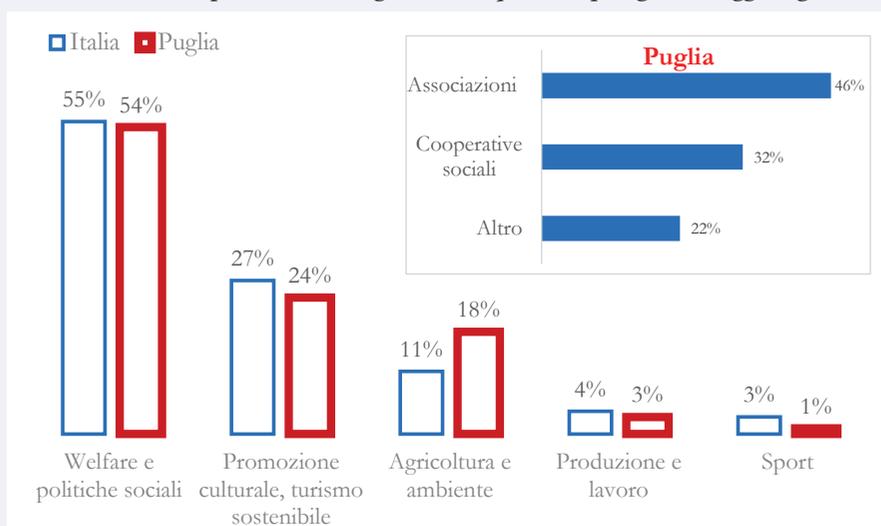
<sup>16</sup> Proposta di legge di iniziativa popolare presentata a seguito della campagna di raccolta firme intitolata “Le mafie restituiscono il maltolto” che, dopo aver raccolto più di un milione di firme, richiedeva modifiche alla Legge n. 575 del 1965 introducendo la codifica della confisca dei beni ma anche la loro restituzione alla collettività. La proposta di legge porterà all'approvazione della Legge 109/96 - Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati.

<sup>17</sup> Sebbene non risultino disponibili dati esaustivi, si rileva come molti dei beni destinati siano gestiti ed amministrati da soggetti appartenenti al terzo settore ai sensi dell'art. 48 del Codice antimafia, previa assegnazione diretta tramite bando oppure per selezione tramite avviso pubblico competitivo emesso da un Ente locale. Fonti: ANBSC, primo bando per l'assegnazione diretta di beni confiscati ai soggetti del Terzo settore: 160 progetti presentati, 2021; Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle

recente attività di censimento, sono stati mappati 947 soggetti del terzo settore impegnati nell'amministrazione di beni immobili confiscati e destinati ad Enti locali dislocati su 18 regioni, per un totale di più di 350 comuni così distribuiti: 216 nel nord Italia, 64 al centro, 667 al sud e isole<sup>18</sup>.

Più del 50% tra i soggetti gestori del terzo settore è costituito da associazioni di varia tipologia, circa il 21% si tratta di cooperative sociali mentre la restante parte include, *inter alia*, enti ecclesiastici, fondazioni, scuole di vari ordini e gradi, consorzi di cooperative, ATS/ATI ed enti di formazione professionale. Rispetto alla tipologia di beni tra questi vi sono in via principale appartamenti, per il 41%, ville o fabbricati su più livelli del per il 21% seguiti da terreni agricoli per il 17%<sup>19</sup>. La medesima azione di censimento restituisce anche una mappatura sul tipo di attività avviate e svolte all'interno dei beni destinati e restituiti alla collettività, suddivisi per macroaree, come rappresentato nella seguente figura.

**Fig. 6.11 – Beni riutilizzati. Tipologie di attività svolte per prevalenza percentuale su campione Italia/Puglia. Nel riquadro tipologie dei soggetti gestori.**



Fonte: Libera. *Report Fatti per Bene*. Elaborazioni IPRES (2023).

Con riguardo alla Puglia, si evidenzia come le tre principali macro aree del campione osservato siano Welfare e politiche sociali, con un'incidenza del 54%, Promozione culturale, sapere e turismo sostenibile ed Agricoltura e ambiente,

<sup>18</sup> mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati, approvata il 5 agosto 2021.

<sup>19</sup> Fonte: "Fatti per Bene, le pratiche di riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie – i numeri, le esperienze e le proposte". Libera, febbraio 2022.

<sup>19</sup> Ibid.

con un'incidenza rispettivamente del 24% e del 18%, seguite con un'incidenza marginale Produzione e lavoro al 3% e Sport per l'1% del totale, in coerenza con le percentuali rilevate a livello nazionale.

Rispetto alla tipologia dei soggetti gestori del terzo settore, anche per la Puglia le associazioni rappresentano la principale forma giuridica, per il 46% del totale, seguita da Cooperative sociali al 32%. Marginali o assenti altre tipologie tra le dodici individuate sul campione nazionale su menzionato.

### 3. LA STRATEGIA REGIONALE DI VALORIZZAZIONE DEI BENI CONFISCATI

La Regione Puglia è attivamente impegnata nel favorire percorsi di cultura della legalità e nel mettere in atto azioni di contrasto non repressivo della criminalità attraverso la riqualificazione e rifunzionalizzazione di beni confiscati alle mafie in favore della cittadinanza, così come sancito nei principi e nelle finalità di cui agli artt. 1 e 2 della Legge regionale n. 14 del 28.03.2019 “Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza”<sup>20</sup>. La Legge 14/2019 favorisce, altresì, multiple azioni per il raggiungimento delle finalità previste tra cui:

- formazioni rivolte ad amministratori, dirigenti e funzionari degli enti locali sul tema del riuso sociale dei beni confiscati;
- interventi per la valorizzazione di beni confiscati, attraverso assistenza tecnica agli Enti locali assegnatari, iniziative per la raccolta e diffusione di informazioni relative a beni confiscati ed immediatamente disponibili;
- azioni di sensibilizzazione degli Enti locali per il riuso di beni destinati e presenti nel patrimonio;
- promozione di eventi ed iniziative sulle esperienze di riuso di beni confiscati;
- sostegno a progetti di riuso e restituzione di beni confiscati sostenibili nel tempo e capaci di generare crescita economica e sociale;
- erogazione di contributi economici per la rimozione di ostacoli al riuso per scopi sociali.

---

<sup>20</sup> Legge regionale 14/2019, art. 1 comma 1: “*La Regione Puglia, in armonia con i principi costituzionali, nel rispetto delle competenze dello Stato e in conformità con l'ordinamento comunitario, concorre allo sviluppo dell'ordinata e civile convivenza della comunità regionale pugliese e alla crescita della coscienza democratica attraverso un sistema integrato di interventi volti alla diffusione dell'educazione alla responsabilità sociale e della cultura della legalità*”;

art. 2 *La Regione (...) disciplina l'insieme delle azioni volte alla prevenzione e al contrasto non repressivo alla criminalità organizzata, a innalzare e sostenere l'educazione alla responsabilità sociale e la cultura della legalità (...).*

All'interno di questa cornice normativa e strategica, si inserisce la misura oggetto del presente contributo, volta alla valorizzazione dei beni destinati al patrimonio dei Comuni pugliesi.

### 3.1 *L'Avviso pubblico "Dal Bene confiscato al Bene riutilizzato: strategie di comunità per uno sviluppo responsabile e sostenibile"*

Approvato con Determinazione dirigenziale della Sezione Sicurezza del cittadino, politiche per le migrazioni e antimafia sociale n. 48 del 21 aprile 2020 (BURP n. 58 del 24 aprile 2020), l'Avviso pubblico "*Dal Bene confiscato al Bene riutilizzato: strategie di comunità per uno sviluppo responsabile e sostenibile*"<sup>21</sup> ha messo a disposizione una dote pari ad 8.000.000 di euro per finanziare interventi di riqualificazione di beni immobili confiscati alla criminalità organizzata e già formalmente trasferiti nella disponibilità del Comune, finalizzati al riutilizzo del bene per scopi sociali<sup>22</sup>, attraverso interventi di ristrutturazione e/o rifunzionalizzazione in conformità alle vigenti disposizioni in materia urbanistica. L'Avviso, a sportello, risultava disponibile fino ad esaurimento del finanziamento. Ogni soggetto proponente ha potuto presentare progetti, anche in co-progettazione con il coinvolgimento della cittadinanza o di soggetti del terzo settore attraverso procedure di evidenza pubblica, con richiesta di contributo fino ad un massimo di 1.000.000 di euro.

La Fondazione IPRES, affidataria dei servizi di supporto tecnico alle strutture regionali impegnate in attività POR Puglia 2014-2020<sup>23</sup>, ha definito ed implementato un'attività di monitoraggio del presente Avviso, nonché un impianto di ricerca quali-quantitativa sullo stato di avanzamento dello stesso. Secondo

---

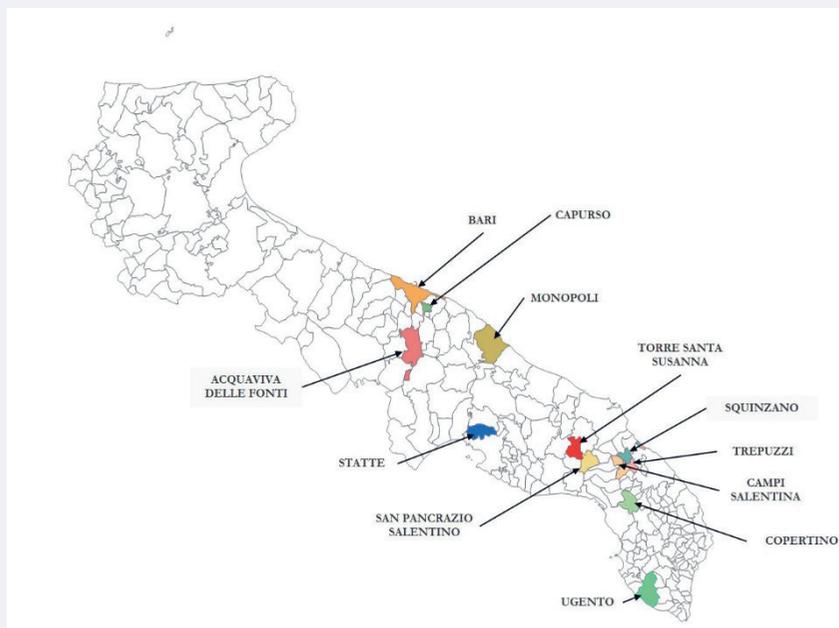
<sup>21</sup> Avviso finanziato dal Programma Operativo Regionale POR Puglia FESR-FSE 2014-2020 – Asse prioritario IX – Promuovere l'inclusione sociale, la lotta alla povertà e ogni forma di discriminazione – Azione 9.14 "Interventi per la diffusione della legalità", Sub-Azione 9.14 c) "Interventi di recupero funzionale e riuso di vecchi immobili in collegamento con attività di animazione sociale e partecipazione collettiva, inclusi interventi per il riuso e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alle mafie"

<sup>22</sup> L'utilizzo del bene per finalità sociali può avvenire direttamente ad opera del Comune destinatario o di soggetti terzi assegnatari dei beni in concessione, ai sensi dell'art. 48, comma 3, lett. c) e d) del Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 159 - Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione; nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della Legge 13 agosto 2010, n. 136.

<sup>23</sup> Convenzione sottoscritta tra la Regione Puglia - Sezione Sicurezza del cittadino, politiche per le migrazioni e antimafia sociale, e l'Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali (IPRES), approvata con DGR n. 1514 del 10.09.2020 e sottoscritta in data 26 ottobre 2020, Linea B – supporto alla definizione del Piano triennale della criminalità e per il rafforzamento della responsabilità sociale, approvato con DGR 22 luglio 2021, n. 1241.

quanto rilevato, l'Avviso ha visto la partecipazione di n. 14 Comuni pugliesi di cui n. 12 risultati beneficiari di finanziamento<sup>24</sup>.

**Fig. 6.12 – I Comuni beneficiari dell'Avviso.**



Fonte: Regione Puglia. Elaborazioni IPRES (2023).

Preliminarmente occorre osservare come la distribuzione dei comuni beneficiari del finanziamento sia concentrata nelle province centro meridionali della regione Puglia, non avendo interessato la provincia di Foggia e la provincia di Barletta - Andria - Trani. Le province maggiormente rappresentate dai comuni beneficiari sono Lecce e Bari, rispettivamente con 5 e 4 comuni, seguite dalla provincia di Brindisi con 2 comuni ed in coda la provincia di Taranto con 1 solo comune.

#### 4. ANALISI DELL'IMPLEMENTAZIONE DELLA POLICY REGIONALE SUL RIUTILIZZO DEI BENI CONFISCATI

Strumento cruciale per l'efficacia delle politiche di confisca e destinazione dei beni, è l'effettiva riassegnazione per usi istituzionali o sociali. Si tenga presente che decidere la destinazione di un bene non significa necessariamente ed

<sup>24</sup> N. 2 proposte progettuali, rispettivamente presentate dai Comuni di Ostuni e Brindisi, non sono state valutate e non sono state ammesse al finanziamento per mancanza di risorse finanziarie.

automaticamente il suo riutilizzo, la sua riqualificazione, e che dunque per il perseguimento di tale obiettivo si rendono necessarie specifiche ulteriori azioni. L'efficacia di tale processo può però essere rallentata da lentezze e criticità procedurali<sup>25</sup>, relative alla distanza temporale del momento della destinazione da quello precedente della confisca, nonché dall'assenza di valutazioni sistematiche sul loro riutilizzo finale.

La distanza temporale che intercorre tra l'avvio delle procedure di sequestro, la confisca definitiva di un bene e la sua destinazione finale risulta molto ampia<sup>26</sup>. Secondo un'analisi effettuata dall'ANBSC, è emerso come i beni localizzati in aree urbane periferiche e rurali mostrino tempi di destinazione più lunghi rispetto a beni collocati nelle aree urbane centrali o industriali/commerciali, mentre i beni di tipo immobiliare ad uso abitativo vengono destinati con maggiore rapidità<sup>27</sup>. A questo si aggiungono ulteriori criticità quali lo stato dei beni, spesso vandalizzati o in condizioni di degrado e abbandono che può richiedere interventi di ristrutturazione, o la mancanza di fondi disponibili per la valorizzazione ed utilizzo del bene<sup>28</sup>.

Diventa pertanto cruciale mettere in campo ogni azione possibile che possa facilitare, dopo la destinazione di un bene, il suo effettivo riutilizzo, contro bilanciando il tempo intercorso e rendendo effettiva la sua restituzione alla comunità. La politica della Regione Puglia di promozione della cultura della legalità e di contrasto non repressivo alla criminalità organizzato si muove in questa direzione. L'azione di monitoraggio svolta da Fondazione IPRES ha inteso offrire un contributo in merito alla rilevazione ed analisi dell'implementazione di tale policy, che tenta di portare alla luce punti di forza e possibili aree di miglioramento così come rappresentato nei paragrafi successivi.

#### 4.1 *Modelli di valutazione e attività di monitoraggio*

Come noto, può essere complicato valutare l'impatto, ed in generale degli effetti prodotti, a seguito della confisca, destinazione e riutilizzo di un bene sottratto alla criminalità organizzata. Ogni metodo prevederebbe un'osservazione scrupolosa di specifiche variabili, calate sul territorio beneficiario della destina-

---

<sup>25</sup> Questi specifici aspetti non sono oggetto del presente contributo, in quanto già ampiamente valutati dalla Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, (istituita con Legge 7 agosto 2018, n. 99) – XVIII Legislatura, Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati, Approvata dalla Commissione nella seduta del 5 agosto 2021.

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> ANBSC – Relazione sull'attività svolta, anno 2021, ai sensi dell'articolo 112, comma 1, Decreto Legislativo n. 159/2011.

<sup>28</sup> Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati, Approvata dalla Commissione nella seduta del 5 agosto 2021.

zione di un bene. Ad oggi risultano alcuni studi che offrono delle soluzioni di particolare interesse. Tra questi si ritiene degno di nota uno studio della London School of Economics and Political Science, a cura di ricercatori italiani, che mira a valutare gli effetti che la destinazione e riutilizzo di un bene può produrre nei quartieri dove sono localizzati, osservando il valore economico degli immobili situati in prossimità dei beni, prima e dopo l'avvenuta riqualificazione<sup>29</sup>. Ciò che emerge con chiarezza dallo studio è che la politica di restituzione e riqualificazione di un bene immobile può avere la capacità di aumentare il valore degli edifici nell'area circostante. Il risultato è rilevante certamente non per l'interesse privato dei proprietari di immobili limitrofi, quanto piuttosto di una maggiore capacità attrattiva del quartiere, in ragione di una migliore offerta di servizi o di una mitigazione dello *stigma* associato alle aree con forte presenza o influenza di organizzazioni criminali<sup>30</sup>.

Un ulteriore strumento di analisi, questo in parte oggetto del presente contributo, è anche la disponibilità di informazioni puntuali sulla distribuzione dei beni destinati, così come previsto dall'art. 48, comma 3 del Codice Antimafia che prevede l'onere, in carico agli Enti destinatari di un bene, di curare un elenco costantemente aggiornato degli stessi. Tale strumento di prevenzione della corruzione rientra nel più generale obbligo di trasparenza amministrativa, che va inteso non come mero adempimento burocratico, ma come mezzo che consente azioni di monitoraggio civico quale percorso di partecipazione, la promozione del riutilizzo ed il controllo da parte della cittadinanza<sup>31</sup>. Un recente report di monitoraggio, attraverso l'analisi di dati raccolti con procedure di accesso civico, mostra come gli Enti locali facciano fatica a garantire la trasparenza delle informazioni e la loro piena fruibilità, segnando anche un peggioramento rispetto a quanto rilevato nell'anno precedente di osservazione. Il 63,5% dei comuni italiani non pubblicano un elenco completo ed aggiornato dei beni immobili destinati ed iscritti nel loro patrimonio immobiliare. Su un campione totale di 1.073 comuni monitorati, solo 392 pubblicano un elenco dei beni destinati, ma tra questi molti lo fanno in maniera parziale o non in corretta attuazione delle disposizioni normative<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Localised Effects of Re-allocated Real Estate Mafia Assets, Discussion Paper No. 35 Geography and Environment Discussion Paper Series, Economic Geography and Spatial Economics, London School of Economics and Political Science, London, September 2022. Disponibile per consultazione al link: [http://eprints.lse.ac.uk/116682/1/Paper\\_35\\_localised\\_effects\\_of\\_re\\_allocated\\_real\\_estate\\_mafia\\_assets.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/116682/1/Paper_35_localised_effects_of_re_allocated_real_estate_mafia_assets.pdf)

<sup>30</sup> Dai beni confiscati alla rigenerazione urbana, articolo sulla pagina web del Centro di Studi ed Iniziative Culturali Pio La Torre Onlus, Settembre 2022.

<sup>31</sup> Si veda sul punto il progetto Confiscati Bene 2.0, progetto realizzato dalle associazioni Libera e onData, con il sostegno della fondazione TIM.

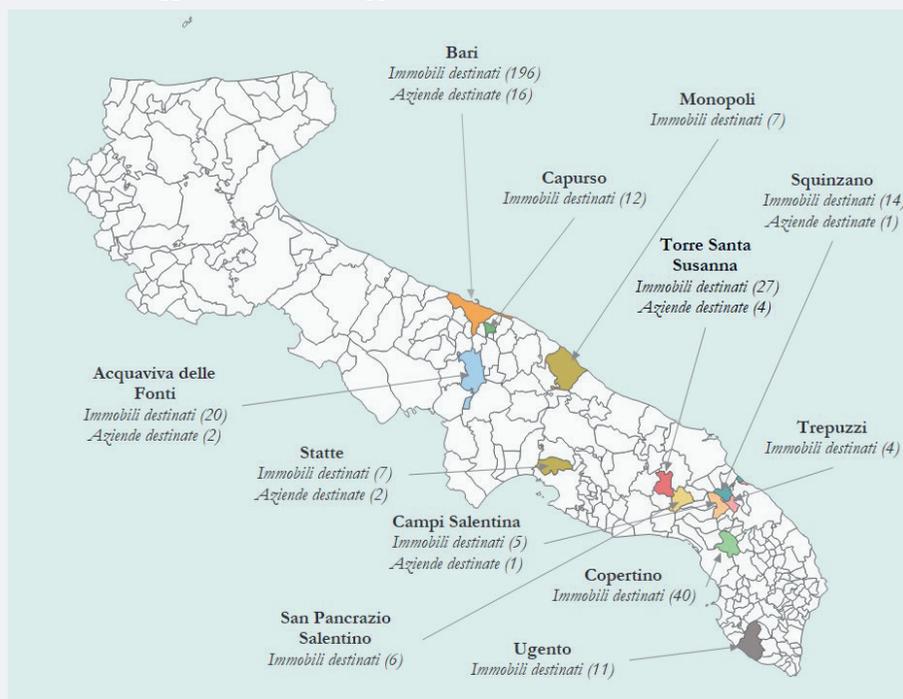
<sup>32</sup> RimandATI – Secondo Report Nazionale sullo stato della trasparenza dei beni confiscati amministrazioni locali, Libera – Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, Settembre 2022.

Il presente contributo analizza l'implementazione della misura, tutt'ora in corso, fotografando la fase iniziale di attuazione dei progetti beneficiari del finanziamento e lo stato di avanzamento secondo i cronoprogrammi stabiliti.

#### 4.2 L'attività di monitoraggio. Esiti di una indagine inedita

L'osservazione dei dati reperiti attraverso il monitoraggio dei progetti avviati sui 12 Comuni risultati beneficiari del finanziamento, permette di operare un approfondimento puntuale sui punti di forza e su possibili ambiti di miglioramento delle procedure di implementazione della *policy* regionale sul riutilizzo dei beni confiscati. Le progettualità finanziate, sia per caratteristiche dell'Avviso che per specifico bisogno territoriale, riguardano la ristrutturazione e riqualificazione di beni di tipo immobile. Riprendendo i dati dell'ANBSC (2023), i beni immobili confiscati risultano, per altro, la principale tipologia di beni destinati presenti in Puglia, rispetto alle aziende, in continuità con il trend risultante a livello nazionale (tab. 6.2).

**Fig. 6.13** – Distribuzione dei beni immobili e delle aziende destinate nei comuni oggetto del monitoraggio\*.



ANBSC. \* Dati gennaio 2023. Elaborazioni IPRES (2023).

Il monitoraggio in oggetto è stato strutturato secondo tre interventi principali: *a)* predisposizione e somministrazione di un questionario rivolto agli Enti locali beneficiari del finanziamento; *b)* attività di sopralluogo sui beni destinati; *c)* analisi sull'implementazione della *policy*.

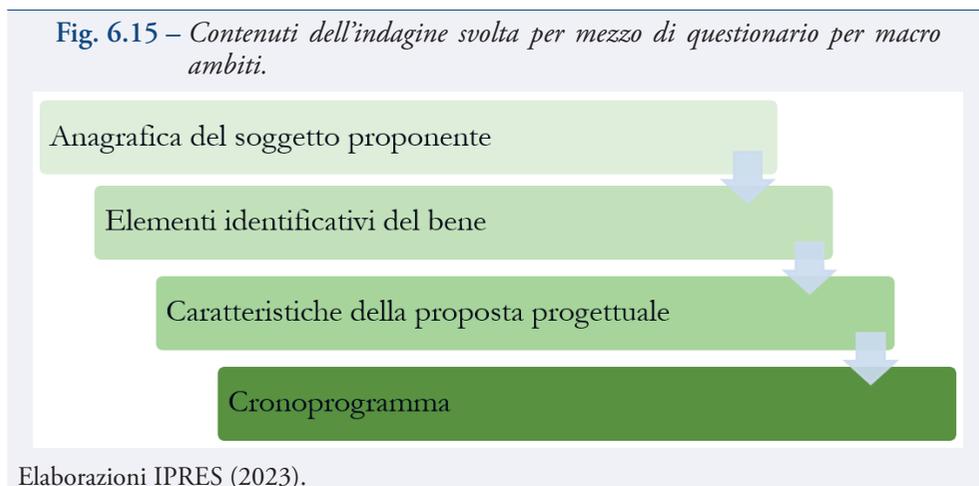
**Fig. 6.14** – *Processo di analisi dell'implementazione dei progetti finanziati.*



Una prima ricognizione dei progetti finanziati è stata effettuata sulla base della documentazione trasmessa dalla Regione Puglia - Sezione Sicurezza del cittadino, politiche per le migrazioni e antimafia sociale (di seguito Sezione), al fine di evidenziare le caratteristiche dei singoli progetti e coglierne le ricadute territoriali stimate.

Per approfondire ed aggiornare le informazioni disponibili, è stato predisposto e somministrato ai Comuni beneficiari un questionario<sup>33</sup> strutturato in quattro sezioni.

**Fig. 6.15** – *Contenuti dell'indagine svolta per mezzo di questionario per macro ambiti.*



<sup>33</sup>

Il questionario è stato trasmesso dalla Sezione il 29 aprile 2022, i Comuni hanno restituito i propri contributi per la maggior parte nell'arco dei due mesi successivi.

I dati raccolti sono stati sistematizzati all'interno di 12 schede descrittive per ciascun bene, nella disponibilità della Sezione, utili per una rapida fruizione su descrizioni e stato intermedio di avanzamento dei progetti. Successivamente è stato predisposto un protocollo di monitoraggio ed in stretta collaborazione con la Sezione, tra fine novembre 2022 e gennaio 2023, sono stati effettuati dei sopralluoghi sui beni oggetto di finanziamento assieme agli Enti locali destinatari, per verificare lo stato di avanzamento dei lavori.<sup>34</sup>

Fig. 6.16 – *Contenuti dei sopralluoghi per macroaree osservate.*



Elaborazioni IPRES (2023).

Interpolando i due strumenti, il questionario somministrato ed i successivi sopralluoghi sui beni oggetto del finanziamento, è stato possibile raccogliere un'importante quantità di dati rilevanti e di seguito rappresentati, che consentono di definire gli ambiti di intervento delle singole proposte progettuali e di ben delineare lo stato di avanzamento.

Il primo dato che emerge è l'ampiezza del range temporale che intercorre tra la confisca di un bene, il trasferimento per destinazione in favore dell'amministrazione comunale beneficiaria e la stima di entrata in funzione delle progettualità previste. Guardando ai comuni beneficiari dell'avviso, i beni destinati oggetto di finanziamento sono stati confiscati in un ampio periodo che va dal 2001 al 2015. A seguito di confisca divenuta definitiva, i beni sono stati trasferiti nella disponibilità effettiva dei Comuni in un periodo che va dal 2008 al 2019.

<sup>34</sup>

Il termine ultimo per la conclusione procedurale, amministrativa, rendicontativa e finanziaria dei progetti è fissato in maniera improrogabile al 31.12.2023. Entro quella data tutte le attività progettuali devono intendersi avviate e pienamente operative.

**Fig. 6.17** – Range intertemporali tra le fasi concernenti la confisca dei beni, il trasferimento per destinazione e l'avvio stimato delle attività progettuali.



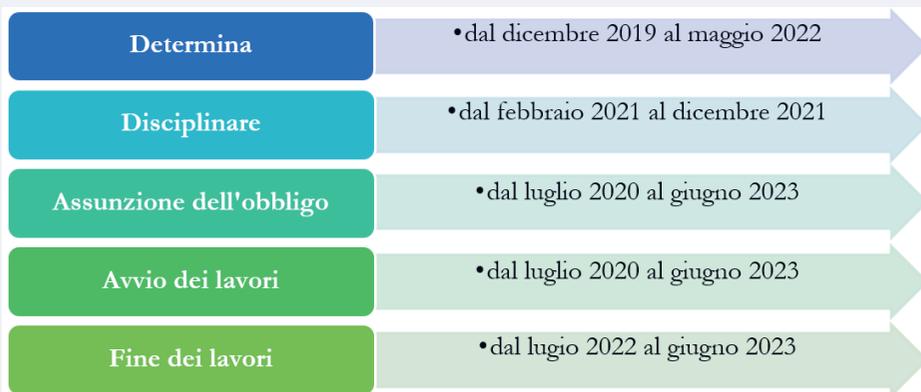
Fonte: Indagine diretta qualitativa e sopralluoghi IPRES (2023). Elaborazioni IPRES (2023).

L'intercorrere tra il sequestro di un bene e la sua confisca definitiva è prolungato in parte a seguito della complessità delle indagini e dei processi giudiziari, in parte a causa di una strutturale non celerità di tali processi.<sup>35</sup> La stima di avvio attività entro la fine del 2022, prevista in fase di presentazione del cronoprogramma delle attività da parte dei comuni beneficiari, risulta disattesa nella totalità dei casi monitorati. La figura che segue, riporta i range intertemporali dei processi organizzativi necessari all'implementazione dei progetti finanziati, così come presentata in fase di avvio. Per i 12 progetti monitorati, la fase preliminare all'avvio degli interventi che parte con la Determina Regionale, il disciplinare e l'assunzione dell'obbligo ha interessato un periodo che va dal dicembre 2019 a giugno 2023 (stima), mentre l'avvio e conclusione dei lavori un periodo che va da luglio 2020 a giugno 2023 (stima).

<sup>35</sup>

Fonte: Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie, Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati.

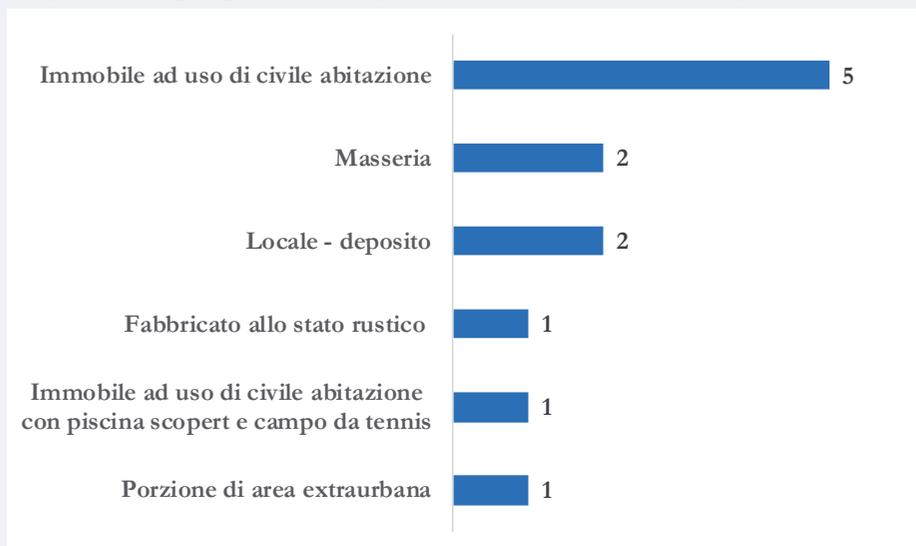
Fig. 6.18 – Range intertemporali dei processi organizzativi.



Fonte: Indagine diretta qualitativa e sopralluoghi IPRES (2023). Elaborazioni IPRES (2023).

Solo in un caso, relativo al Comune di Statte, risultano conclusi i lavori nel 2022 e pertanto la stima di entrata in funzione nei primi mesi del 2023 risulta particolarmente concreta. Passando ad osservare la diversa tipologia del bene destinato, si registra come questa influisce in maniera significativa sulla complessità degli interventi strutturali che necessitano di essere svolti. Per gli immobili di interesse storico-culturale, a titolo esemplificativo, sono emersi dei vincoli di tipo strutturale o paesaggistico che hanno richiesto l'intervento della Soprintendenza archeologica, delle belle arti e paesaggio, competente per la provincia in cui il bene insiste.

Fig. 6.19 – Tipologia di bene confiscato nei comuni beneficiari del finanziamento.



Fonte: Indagine diretta qualitativa e sopralluoghi IPRES (2023). Elaborazioni IPRES (2023).

Il coinvolgimento della Soprintendenza ha potuto determinare dei ritardi rispetto al cronoprogramma previsto e per l'avvio dei lavori programmati. La complessità degli interventi strutturali ha risentito anche dello stato in cui versava il bene destinato, prima dell'avvio degli interventi di ristrutturazione e/o riqualificazione. In generale la totalità dei beni si presentava in uno stato di completo abbandono o diffuso degrado, quando non di entrambi. Il tempo esteso che intercorre tra la confisca e la destinazione di un bene (Fig. 6.17), può produrre una ulteriore criticità creando un terreno fertile per atti di vandalismo ai danni del bene, siano questi mossi da intenti precisi oppure da azioni gratuite non necessariamente legate alla storia criminale del bene.

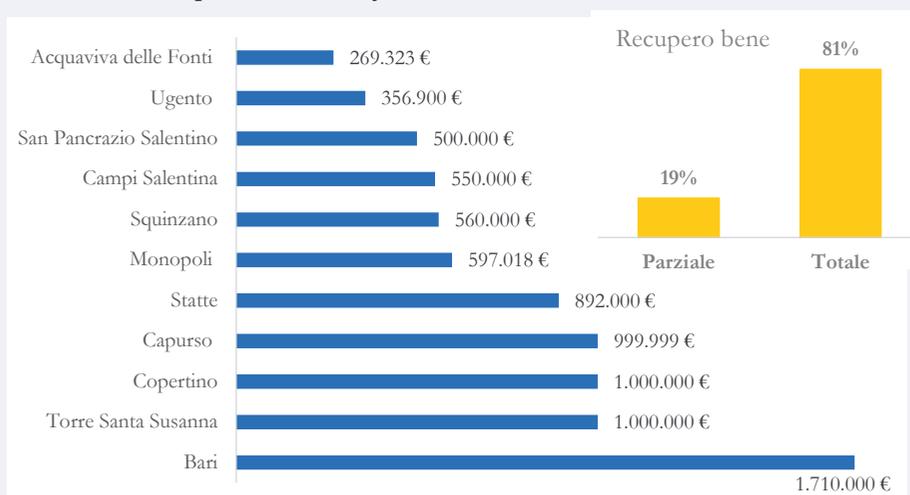
Fig. 6.20 – Stato del bene prima dell'avvio degli interventi.



Fonte: Indagine diretta qualitativa e sopralluoghi IPRES (2023). Elaborazioni IPRES (2023).

Tra le complicazioni rilevabili si aggiunge la possibile presenza sugli immobili di abusivismi di varia natura o non conformità che, nel percorso di restituzione e legalità che sottintende l'oggetto della presente analisi, devono necessariamente essere sanati a norma di legge. Il combinato disposto tra la tipologia del bene destinato, considerata la sua estensione in termini di metratura e la presenza o meno di uno spazio esterno o terreno adiacente, assieme allo stato di conservazione, ha influito sull'importo totale del finanziamento necessario. La figura che segue riporta la totalità del finanziamento necessario per gli interventi previsti sui singoli beni per Ente locale. Nel caso del Comune di Bari, si è reso necessario un contributo a valere sulle economie dell'Ente in aggiunta all'importo massimo finanziabile dall'Avviso regionale.

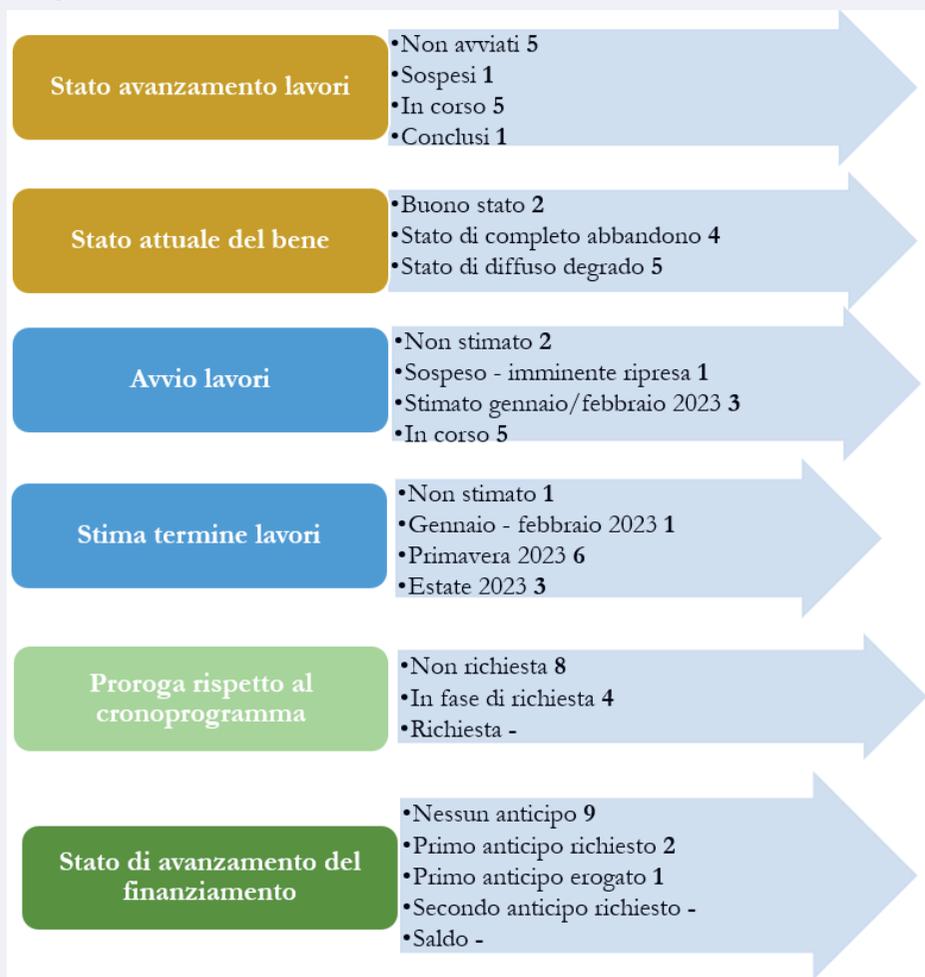
**Fig. 6.21** – *Finanziamento in euro (€) per Comune beneficiario e tipologia di recupero a valere sul finanziamento.*



Fonte: Indagine diretta qualitativa e sopralluoghi IPRES (2023). Elaborazioni IPRES (2023).

Nell'81% dei casi, il finanziamento consente il recupero totale del bene. Ciò non è vero per il 18% dei beni, per i quali dunque il recupero sarà parziale. In questi casi, qualora si intendesse intervenire sull'intero bene, dovranno essere reperite altre fonti di finanziamento al momento non previste.

La figura che segue, riassume tutti gli aspetti cruciali che concorrono a determinare lo stato di avanzamento degli interventi prendendo ad analisi: lo stato attuale del bene; l'avvio (reale o stimato) dei lavori edili (che includono interventi di ristrutturazione, riqualificazione, manutenzione o ampliamento) e il conseguente termine; la richiesta di proroghe rispetto al cronoprogramma e lo stato di avanzamento dell'erogazione del contributo regionale. Circa lo stato di avanzamento dei lavori in 5 casi questi risultano non ancora avviati mentre in 5 risultano in corso. In un caso i lavori risultano momentaneamente sospesi e solo un Comune ha terminato i lavori riqualificazione. Secondo quanto rilevato a fine gennaio 2023, nessun Comune ha formalmente presentato richiesta di proroga (una solo presentabile per singolo finanziamento), anche nei casi in cui sono presenti evidenti ritardi rispetto al cronoprogramma. Solo in 4 casi la richiesta di proroga risulta in fase di presentazione.

Fig. 6.22 – *Visione d'insieme sullo stato di avanzamento.*

Fonte: Indagine diretta qualitativa e sopralluoghi IPRES (2023). Elaborazioni IPRES (2023).

A fine gennaio 2023, sono state acquisite ulteriori informazioni sullo stato di avanzamento a seguito dei sopralluoghi effettuati<sup>36</sup>. Fino a quel momento risultava certificata dalla Regione Puglia una spesa pari ad euro 16.000, sul totale del finanziamento previsto dall'Avviso di euro 8.000.000, su richiesta di un solo Ente locale. Nel caso in cui gli Enti locali non inseriscano i giustificativi di spesa, non è possibile procedere con la liquidazione dell'anticipo richiesto. In un caso specifico, un Ente locale con un avanzato stato dei lavori ha presentato

<sup>36</sup>

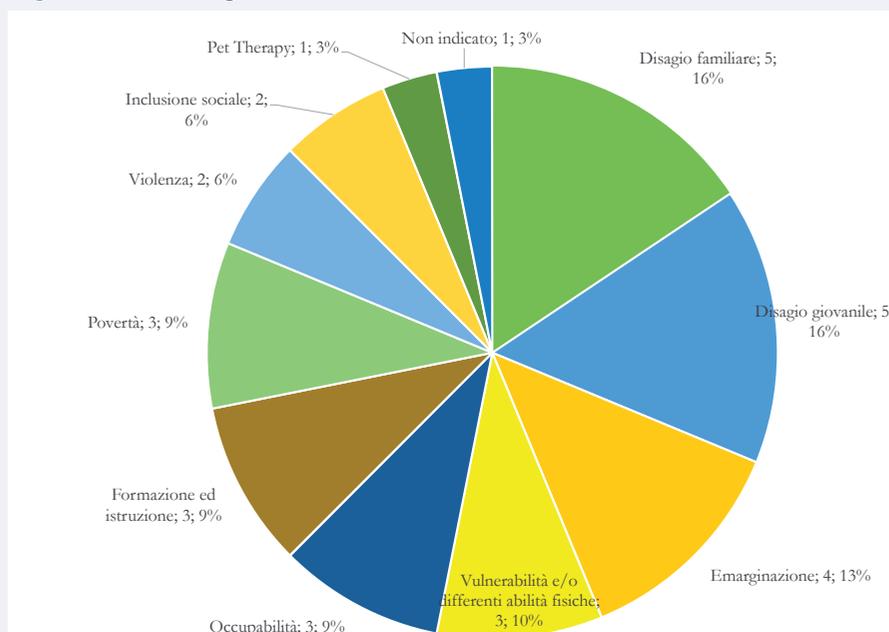
Ulteriori informazioni acquisite in occasione di un incontro tenuto in Regione, presso la Sezione sicurezza cittadino, politiche per le migrazioni ed antimafia sociale.

richiesta di liquidazione del primo anticipo ma, a causa del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) risultato non in regola, sebbene la determina della Regione risultasse pronta a dicembre 2022, non si è potuto procedere alla liquidazione. In generale, questo tipo di criticità o problematiche affini, stanno ritardando la liquidazione dei primi anticipi.

I dati raccolti hanno consentito anche di ricostruire la storia del bene, antecedente al momento del sequestro e conseguente confisca. I tre ambiti relativi al tipo di utilizzo del bene da parte dei soggetti raggiunti da condanna e confisca sono risultati essere per 7 beni immobili quello di privata abitazione, in un caso di locale adibito a deposito mentre per i restanti 4 altre tipologie adibiti in maniera diretta o indiretta ad uso per attività illecite. Sulla maggior parte dei beni non sono state riscontrate tensioni o criticità particolari da parte degli ex proprietari o di soggetti ad essi legati, né nella fase iniziale di sequestro, né nelle fasi di seguente confisca e destinazione finale. Solo in 3 casi le Amministrazioni riportano di alcune tensioni che si sono comunque risolte nel tempo senza determinare particolari problematiche.

Ogni intervento finanziato dall'Avviso in oggetto prevede, oltre ad interventi di tipo strutturale, precise attività con fini sociali. Le figure che seguono (Fig. 6.23 e 6.24) illustrano gli ambiti degli interventi previsti rispetto ai fabbisogni emersi dai singoli territori, e i destinatari finali.

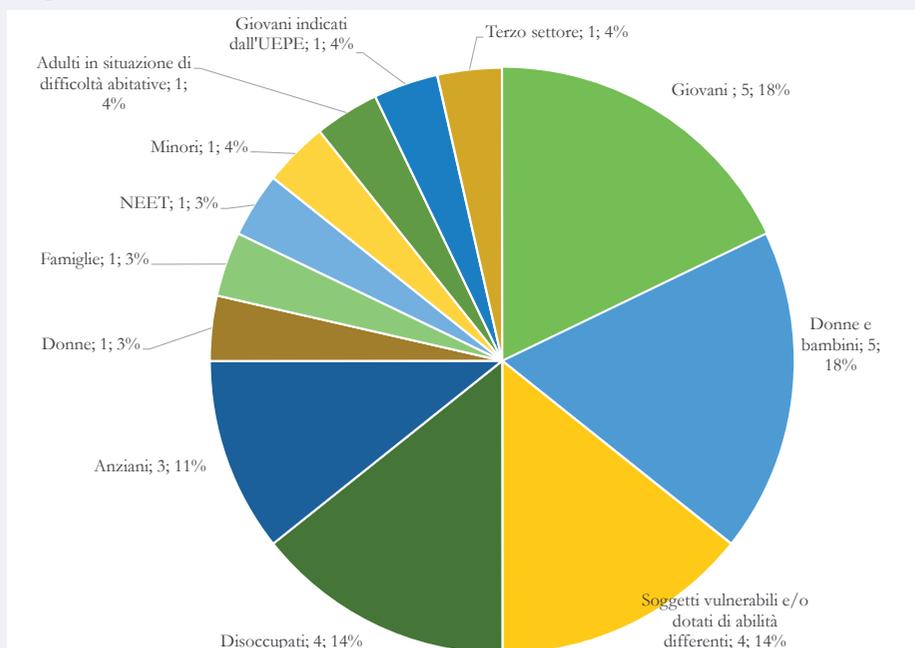
Fig. 6.23 – Fabbisogni\*.



Fonte: Indagine diretta qualitativa e sopralluoghi IPRES (2023). Elaborazioni IPRES (2023).

\*Più risposte indicate per singolo Comune.

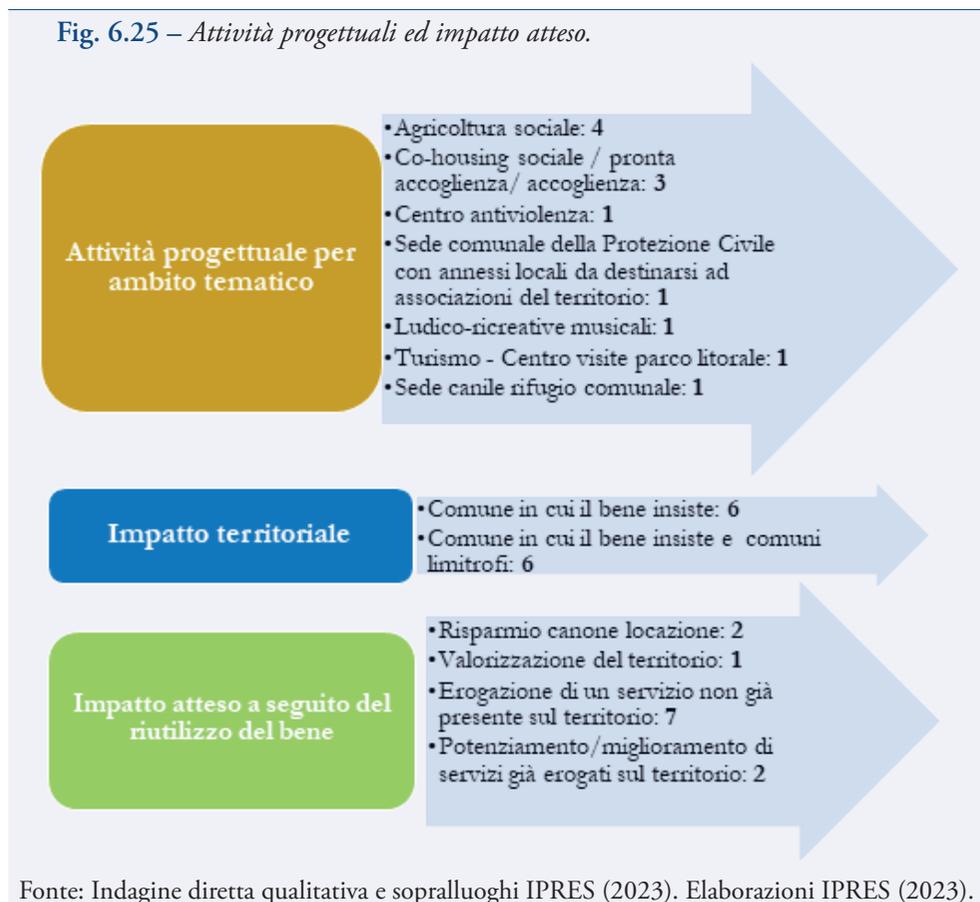
Fig. 6.24 – Destinatari\*.



Fonte: Indagine diretta qualitativa e sopralluoghi IPRES (2023). Elaborazioni IPRES (2023).  
\*Più risposte indicate per singolo Comune.

Di seguito vengono illustrate nello specifico il tipo di attività previste dai singoli progetti e le aspettative di impatto in termini territoriali (comune o zone limitrofe) e gli effetti nel breve termine determinati dal riutilizzo del bene confiscato.

Fig. 6.25 – Attività progettuali ed impatto atteso.



In merito agli esiti attesi del riutilizzo del bene oggetto di riqualificazione, in alcuni casi le Amministrazioni hanno fornito più risposte, anche se nella figura precedente sono state indicate quelle considerate dai dichiaranti come maggiormente significative. Aspetto di cruciale importanza nei percorsi di restituzione e riutilizzo di un bene confiscato è il coinvolgimento della comunità tutta. Le attività di monitoraggio hanno esplorato l'impegno dei Comuni nell'incidere sul grado di consapevolezza della cittadinanza rispetto alla presenza di un bene, sul territorio del loro comune di residenza, coinvolto in una azione di recupero. Nel 90% dei casi risulta come siano state avviate attività di comunicazione, o che sia in programma l'implementazione di specifiche azioni per darne diffusione. Seppur con un'incidenza percentuale minore rispetto al dato appena fornito, nel 63% dei casi i Comuni hanno promosso specifiche azioni di educazione e sensibilizzazione sul tema della legalità nelle scuole.

**Fig. 6.26** – *Comuni impegnati in azioni di diffusione della progettualità di recupero in favore della cittadinanza. Comuni con azioni di educazione e sensibilizzazione negli istituti scolastici locali. Dati pubblici dei beni destinati pubblicizzati nei siti istituzionali dei comuni.*



Fonte: Indagine diretta qualitativa e sopralluoghi IPRES (2023). Elaborazioni IPRES (2023).

Riprendendo il concetto generico di trasparenza amministrativa menzionata nel paragrafo precedente, è da sottolineare come la pubblicazione puntuale dei beni confiscati destinati al patrimonio di un Ente locale, contribuisca in maniera efficace ed effettiva alla promozione della legalità oltre che alla lotta ad ogni forma di corruzione, rendendo la popolazione partecipe in maniera attiva di questo processo di cambiamento.<sup>37</sup> È da rilevare come, in controtendenza con il dato nazionale, i comuni aggiudicatari risultano maggiormente virtuosi. Infatti nel 67% dei casi, i dati relativi alla totalità dei beni confiscati alla criminalità e assegnati al Comune risultano regolarmente pubblicati sul sito istituzionale, sotto la voce amministrazione trasparente, risultando aggiornati ed in evidenza.<sup>38</sup> A

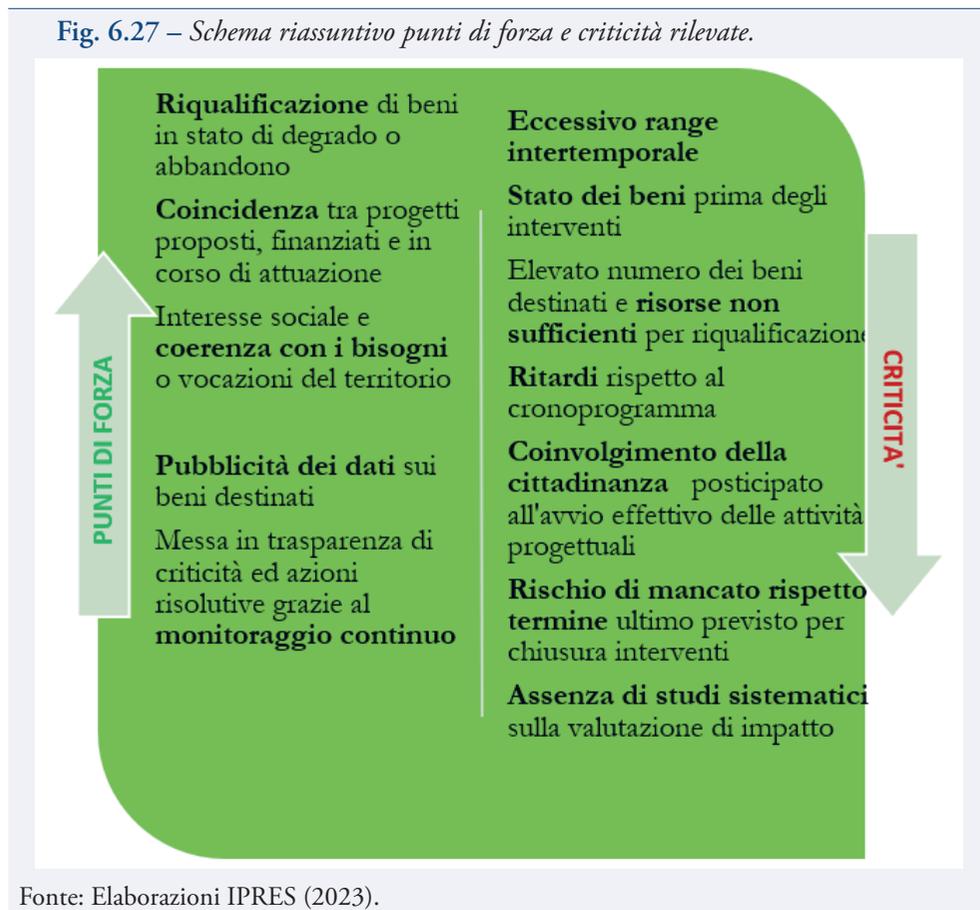
<sup>37</sup> Per approfondimenti si guardi le “comunità monitoranti”, così come definite in: Anticorruzione Pop – È semplice combattere il malaffare se sai come farlo, di Leonardo Ferrante e Alberto Vannucci, Edizioni Gruppo Abele, 2017.

<sup>38</sup> Per approfondimenti ulteriori sulla pubblicità delle informazioni e sul tema della diffusione della cultura della legalità, si guardi il portale: la mappa digitale dei beni confiscati alla criminalità organizzata nella città di Bari, sviluppato nell’ambito del progetto Legal Young City cofinanziato dalla Regione Puglia – Por Puglia 2014 – 2020 Azione 9.6 “Cantieri Innovativi di Antimafia Sociale: Educazione alla Cittadinanza Attiva e al Miglioramento del Tessuto Urbano”. Include una mappatura dei beni destinati alla città di Bari e alcune schede descrittive di beni riutilizzati.

questi si aggiungono, nel 16,5% dei casi, i Comuni beneficiari che pubblicano i dati sul sito istituzionale del comune sebbene questi risultino non aggiornati, raggiungendo comunque più dell'80% dei Comuni che rendono disponibili tali informazioni. Solo nel restante 16,5% dei casi, non c'è conformità con quanto previsto dalla norma e i dati non risultano pubblicati.

La lettura delle informazioni raccolte sull'implementazione della misura oggetto del monitoraggio permette di evidenziare diversi punti di forza ed alcune aree di miglioramento, così come sintetizzato nella figura seguente.

Fig. 6.27 – Schema riassuntivo punti di forza e criticità rilevate.



Tra i punti di forza rientra certamente ed in via principale la riqualificazione, per mezzo degli interventi di ristrutturazione, messa in sicurezza e/o rifunzionalizzazione, di beni in stato di degrado o abbandono. Inoltre, in applicazione di quanto previsto dalle norme di riferimento che prevedono, come esplicitato nei paragrafi precedenti, la restituzione alla comunità ed il riuso dei beni per fini sociali, è emersa una coincidenza delle attività progettuali previste

con i bisogni o con la vocazione dei territori su cui il singolo bene oggetto di finanziamento insiste. Ulteriore punto di forza è rappresentato dalla capacità delle attività di monitoraggio di favorire la messa in trasparenza di criticità e dare impulso, dove possibile, ad azioni migliorative o di aggiustamento. Ne è un esempio la questione della pubblicazione dei dati relativi ai beni destinati in favore degli Enti locali (Fig. 6.26), dove sono stati registrati interventi di aggiornamento delle informazioni rese disponibili in concomitanza o a seguito delle attività di sopralluogo.

Quanto agli aspetti critici rilevati, questi includono l'eccessivo range intertemporale tra le fasi che vanno dal sequestro al riutilizzo finale del bene (Fig. 6.17), che se osservato globalmente assieme ai ritardi registrati in alcuni casi rispetto al cronoprogramma degli interventi programmati in fase di progettazione, e allo stato in cui i beni versavano prima dell'avvio di tali interventi, possono determinare un rischio di mancato rispetto del termine ultimo stabilito per la conclusione dei progetti. È da tener presente che, in molti casi, le azioni di sensibilizzazione e di coinvolgimento della cittadinanza sono state posticipate e previste attraverso la programmazione di eventi inaugurali di presentazione di avvio delle attività progettuali. Nel caso, seppur remoto ma possibile, che ciò non avvenga per la mancata conclusione dei lavori, si intende chiaramente come verrebbe inficiato il senso stesso dell'Avviso oggetto del presente contributo.

Tali aspetti critici, tuttavia, lasciano spazio a riflessioni su possibili azioni di risoluzione, o di mitigazione, implementabili.

**BOX – 3 CASI STUDIO**

L'osservazione di 3 casi studio consente di tracciare vari profili di diversi gradi di avanzamento e differenti livelli di criticità riscontrate. In tabella sono riportate le realtà di Statte, San Pancrazio Salentino e Copertino. Le riportiamo a titolo esemplificativo di situazioni simili, conosciute grazie all'attività di monitoraggio. (1) Bassa criticità: nel caso del comune di Statte, a fronte di un ritardo riscontrato in corso d'opera e determinati da fattori esterni al processo amministrativo, i lavori risultano conclusi. (2) Media criticità: nel comune di San Pancrazio Salentino, a fronte di uno stadio inoltrato di avanzamento dei lavori, alcune difficoltà burocratiche hanno rallentato l'iter di finanziamento regionale, che deve essere sbloccato. (3) Alta criticità: la situazione relativa al bene sito nel comune di Copertino appare più critica, in quanto i lavori non risultano ancora avviati.

Comune	Stato avanzamento dei lavori	Ritardi riscontrati rispetto al cronoprogramma e motivazione	Tipologia di bene recuperato	Destinazione d'uso / attività progettuale
Statte	Conclusi	Difficoltà incontrate dalla ditta appaltatrice a seguito della pandemia da Covid-19. Aumento del prezzo delle materie prime. La consegna è intervenuta con mesi 6 di ritardo, determinando l'applicazione di una penale ai danni della ditta appaltatrice.	Struttura su area industriale di circa 3mila mq.	Realizzazione di un canile rifugio e sanitario, con una capacità di accoglienza di n. 114 posti. Programmazione di attività sociali di pet therapy a cura dell'ente gestore.
San Pancrazio Salentino	In corso – stato di avanzamento inoltrato	1 mese di ritardo per il rinvenimento in fase di scavo di cisterne da asportare. Prima gara d'appalto deserta. Richiesta di liquidazione sul primo anticipo del finanziamento regionale sospeso per verifiche sul Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC).	Immobile ad uso abitativo di circa 200mq.	Realizzazione della Sede Comunale di Protezione Civile con annessi locali da destinare ad Associazioni del territorio.
Copertino	Non avviati	Interessamento della Soprintendenza.	Masseria con annesso terreno agricolo.	Attività di agricoltura sociale e creazione di una masseria didattica.

Fonte: Indagine diretta qualitativa e sopralluoghi IPRES (2022). Elaborazioni IPRES (2023).

## 5. RIFLESSIONI CONCLUSIVE E PROPOSTE MIGLIORATIVE

Sulla base di quanto fin qui analizzato, emergono diverse aree di miglioramento sulle quali occorre investire per non ridurre la ricaduta positiva degli interventi di restituzione di un bene confiscato alla comunità. Tali aree di miglioramento sono inquadrabili come criticità di sistema e pertanto necessitano di interventi strutturali e normativi ad hoc, anche realizzabili attraverso misure territoriali di minor complessità ma di maggior specificità. Da un punto di vista strutturale, il tempo certamente eccessivo che trascorre tra la confisca del bene e la sua destinazione, che può arrivare a superare i dieci anni, incide sulla capacità di riqualificazione e restituzione dello stesso da parte dei soggetti beneficiari.

Su un piano simbolico questa lentezza nei processi di riutilizzo dei beni confiscati incide fortemente sulla percezione che la cittadinanza matura rispetto alla capacità delle Istituzioni di intervenire in maniera tempestiva ed incisiva nelle azioni di contrasto alla criminalità organizzata. Sul piano pratico, un periodo di tempo tendenzialmente lungo può incidere negativamente sullo stato di conservazione di un bene e determinare pertanto interventi di ristrutturazione maggiormente complessi ed onerosi. Questo è tanto più vero nel caso di beni in stato di abbandono, o localizzati in aree rurali, periferiche o scarsamente abitate ed in assenza di un presidio e, quindi, con maggior esposizione ad atti di vandalismo.

Altresì, un limite alla capacità di riqualificazione è rappresentato dall'elevata concentrazione di beni immobili destinati ad Enti locali che potrebbero incorrere in carenza di quelle risorse necessarie funzionali ad interventi sulla totalità dei beni trasferiti. In tal caso, quando non è possibile fare affidamento su economie del Comune, è necessario investire sulla capacità di intercettare specifiche fonti di finanziamento.

L'analisi ha evidenziato una certa limitatezza di studi sistematici sulla valutazione di impatto di politiche di recupero dei beni confiscati. Con riferimento ai comuni beneficiari dell'Avviso Regionale qui in oggetto, un aspetto critico osservato è la presenza di ritardi, più o meno gravi, rispetto al cronoprogramma degli interventi programmati. In alcuni casi, tali ritardi mettono in dubbio la capacità di concludere le attività di riqualificazione finanziate entro il termine ultimo stabilito. Proprio rispetto a questo rischio, emerge con forza la capacità delle attività di monitoraggio effettuate di generare due effetti positivi: *I)* da un lato, restituire alla Regione un quadro aggiornato e puntuale dello stato di avanzamento dei singoli progetti, mettendo in trasparenza gli aspetti critici e dando la possibilità di fornire possibili soluzioni anche relativamente a difficoltà procedurali; *II)* dall'altro, dare un nuovo impulso all'implementazione degli interventi finanziati accelerando, ove possibile, azioni che avevano subito un rallentamento. Certamente sono da annoverare come punti di forza impliciti rispetto ai progetti finanziati ed oggetto di monitoraggio, l'effettiva riqualificazione di beni in stato di degrado o abbandono, la coincidenza delle attività progettuali previste in

sede di valutazione dei progetti finanziati con quelle in corso di attuazione, e la coerenza con i bisogni o vocazioni dei territori sui quali vengono implementate.

Se per un verso, il coinvolgimento della cittadinanza è risultato posticipato al momento in cui i lavori di riqualificazione saranno terminati, e le attività progettuali potranno essere formalmente avviate, per altro verso, è emerso quanto la capacità di trasparenza degli Enti locali coinvolti risulti efficace.

Alla luce di quanto sin qui osservato e rilevato, si ritiene che il processo di cambiamento generato in potenza dall'implementazione della *policy* regionale relativamente all'Avviso, mostri come il rafforzamento di strumenti di monitoraggio continui e la produzione sistematica di informazioni aggiornate, possa incidere su tre ambiti: *a)* favorire lo stato di avanzamento dei lavori che interessano il recupero del bene, *b)* calibrare l'attinenza delle progettualità con i bisogni del territorio, *c)* valutare l'effettiva ricaduta sul territorio e la sostenibilità nel tempo nel recupero di un bene confiscato alla criminalità organizzata.

## BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

AAVV, Settembre 2022, *Localised Effects of Re-allocated Real Estate Mafia Assets, Discussion Paper No. 35*, London, Department of Geography and Environment - London School of Economics and Political Science.

A.N.B.S.C. Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, 2021, *Relazione sull'attività svolta*.

B.U.R.P. Bollettino Ufficiale della Regione Puglia – Pubblicazioni: Leggi, Ordinanze del Presidente, Delibere di Giunta regionale, Determinazioni dirigenziali, Regolamenti.

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI ANCHE STRANIERE, agosto 2021, *Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati*.

FERRANTE L., VANUCCI A., 2017, *Anticorruzione Pop – È semplice combattere il malaffare se sai come farlo*, Torino, Edizioni Gruppo Abele.

LIBERA Associazioni nome e numero contro le mafie, febbraio 2022, *Report Fatti per Bene, le pratiche di riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie – i numeri, le esperienze e le proposte*.

LIBERA Associazioni nome e numero contro le mafie, settembre 2022, *RimanDATI – Secondo Report Nazionale sullo stato della trasparenza dei beni confiscati amministrazioni locali*.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA Dipartimento per gli Affari di Giustizia Direzione Generale degli Affari Interni, giugno 2022, *Relazione semestrale al Parlamento sui Beni sequestrati o confiscati*.

REGIONE PUGLIA - Sezione Sicurezza del Cittadino, politiche per le migrazioni ed antimafia sociale.

<https://www.agenziacoesione.gov.it>

<https://anbsc.it>

<http://archiviopiolatorre.camera.it>

<https://www.benisequestraticonfiscati.it>

<https://www.confiscatibene.it>

<https://www.giustizia.it>

<https://www.governo.it>

<https://legislature.camera.it>

<https://www.libera.it>

<https://www.mappabeniconfiscatibari.it>

<https://www.normattiva.it>

<https://openregio.anbsc.it>

<https://www.parlamento.it>

<https://www.piolatorre.it>

<https://por.regione.puglia.it>

<https://www.riformeistituzionali.gov.it>

<https://storia.camera.it>

<https://trasparenza.regione.puglia.it>

## 7.

# Sugli effetti di interventi regionali per la promozione della cultura della legalità

Sommario: 1. Introduzione; 2. La strategia regionale in tema di legalità, antimafia sociale, contrasto alle discriminazioni; 3. Il quadro normativo di riferimento; 3.1 *La normativa comunitaria*; 3.2 *La normativa nazionale*; 3.3 *La normativa regionale*; 4. I dispositivi di attuazione regionali; 4.1 *Quadro generale degli interventi*; 4.1.1 *Cantieri innovativi di antimafia sociale: educazione alla cittadinanza attiva e miglioramento del tessuto urbano. BOX - Casi di studio*; 4.1.2 *Bellezza e legalità per una Puglia libera dalle mafie*; 4.1.3 *Discrimination Free Puglia per la realizzazione di progetti di contrasto alle discriminazioni*; 5. Impatto e ricadute delle misure sui territori: punti di forza e di debolezza; 6. Considerazioni conclusive.

## 1. INTRODUZIONE

La Regione Puglia ha sostenuto, negli ultimi anni, una pluralità di azioni sul contrasto alla criminalità e alle mafie, a sostegno della legalità e della responsabilità sociale<sup>1</sup>, quali leve fondamentali per lo sviluppo di un territorio libero da organizzazioni malavitose.

In coerenza con i principi contenuti nella L.R. n. 14 del 28 marzo 2019 “*Testo Unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza*”, che disciplina l’insieme delle azioni volte alla prevenzione e al contrasto non repressivo alla criminalità organizzata, la Regione ha inteso promuovere e sostenere l’educazione alla responsabilità sociale e la cultura della legalità, per elevare i livelli di sensibilizzazione della società civile e delle istituzioni pubbliche.

Nel presente contributo vengono analizzate le principali misure ed interventi regionali sviluppati sui temi in oggetto, in particolare: *a) “Cantieri innovativi di antimafia sociale: educazione alla cittadinanza attiva e miglioramento del tessuto urbano”*, finanziato con più di 11 milioni di euro, finalizzato alla diffusione di iniziative di sensibilizzazione e di educazione all’antimafia sociale, con la partecipazione attiva a progetti per la rigenerazione sociale ed urbana, nei contesti urbani più a rischio di degrado sociale urbano; *b) “Bellezza e legalità per una Puglia libera dalle mafie”*, finanziato con risorse complessive pari a 7,5 milioni di euro, finalizzato a promuovere azioni di antimafia sociale, attraverso la realizzazione di

---

<sup>1</sup> Azione 9.6 “Interventi per il rafforzamento delle imprese sociali” del POR Puglia FESR-FSE 2014-2020.

progetti che favoriscano attività di partecipazione collettiva di ricostruzione della identità dei luoghi e delle comunità, connessi al recupero funzionale e al riuso dei vecchi immobili, compresi i beni confiscati alle mafie; c) “*Discrimination Free Puglia per la realizzazione di progetti di contrasto alle discriminazioni*”, attraverso attività di informazione, sensibilizzazione, prevenzione, sostegno e realizzazione di percorsi integrati di inclusione attiva rivolti alle vittime di violenza e sfruttamento, minori stranieri non accompagnati e beneficiari di protezione internazionale, sussidiaria ed umanitaria e persone a rischio di discriminazione, finanziato con risorse complessive pari a 5,6 milioni di euro.

Tali strumenti, in attuazione del “*Piano regionale integrato per il rafforzamento e la diffusione della cultura della legalità e della responsabilità sociale*”, sono adottati dal 2017 ed hanno scadenza in giugno e dicembre 2023, attesi i ritardi dovuti all'emergenza da Covid-19.

I dispositivi di policy regionali sono qui oggetto di analisi e approfondimento, sulla base della documentazione amministrativa (determinazioni dirigenziali, avvisi pubblici, atti di nomina delle Commissioni di valutazioni, atti di approvazione dei progetti, ...) messa a disposizione da Regione Puglia<sup>2</sup>.

Dopo aver declinato, all'interno di tabelle sinottiche di sintesi, le informazioni principali degli avvisi pubblici di approvazione delle misure, relativi all'oggetto, ai soggetti proponenti, ai soggetti beneficiari, alla tipologia di intervento, alle fonti di finanziamento, ai progetti ammessi a contributo, al monitoraggio degli interventi, vengono osservati gli effetti di tali interventi. Nello specifico, a fronte di specifici confronti con i dirigenti regionali responsabili delle misure e con i coordinatori di alcuni progetti finanziati, vengono analizzati le ricadute e gli impatti sul territorio regionale, partendo dai modelli/servizi realizzati, dai risultati profusi nonché dalle criticità/opportunità riscontrate.

## 2. LA STRATEGIA REGIONALE IN TEMA DI LEGALITÀ, ANTI-MAFIA SOCIALE, CONTRASTO ALLE DISCRIMINAZIONI

La Regione Puglia è impegnata in azioni per il sostegno della legalità e del contrasto alle mafie, da effettuarsi su tutto il territorio regionale. Tale visione strategica si riconduce alla Legge Regionale 28 marzo 2019, n. 14 “Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza”, che disciplina l'insieme delle azioni volte alla prevenzione e al contrasto non repressivo alla criminalità organizzata. Di particolare rilevanza, la disciplina dettata all'art. 4, comma 2, che auspica lo scambio di conoscenze ed informazioni, la costruzione di reti orizzontali e verticali, istituzionali ed informali, a supporto della diffusione della cultura della legalità su tutto il territorio regionale, nonché quella di cui all'art. 5 secondo cui, coerentemente con la Legge Regionale sulla Partecipazione (Legge

---

<sup>2</sup> Sezione *Sicurezza del cittadino, politiche per le migrazioni ed antimafia sociale*.

13 luglio 2017, n. 28), deve definire, secondo un approccio partecipato, il “*Piano regionale integrato per il rafforzamento e la diffusione della cultura della legalità e della responsabilità sociale*”, di durata triennale che individua, le linee di indirizzo per la programmazione degli interventi, su base regionale, in relazione alle specifiche esigenze emergenti nel territorio.

Per ridefinire la strategia di intervento della politica regionale, in materia di prevenzione della criminalità ed educazione alla cittadinanza attiva e responsabile, la Regione Puglia ha realizzato, tra fine 2019 e inizio 2020, la consultazione pubblica on-line, rivolta a tutti i pugliesi, sulla bozza delle linee di azione del citato Piano regionale, al fine di raccogliere le proposte suggerite dai cittadini, sia in merito alle azioni proposte nel Piano, sia per il livello di sicurezza percepito<sup>3</sup>.

A seguito della consultazione, con Deliberazione della Giunta Regionale 22 luglio 2021, n. 1241 è stato adottato il *Piano triennale di prevenzione della criminalità e per il rafforzamento della responsabilità sociale 2019-2021*, con l’obiettivo di prevenire e contrastare le situazioni di degrado urbano e/o di disagio sociale che favoriscono l’insorgenza della criminalità diffusa nelle città nonché promuovere la cultura, il rispetto della legalità e l’affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, investendo in progetti di riqualificazione e valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, al fine di creare lavoro e occupazione e, quindi, sostegno di minori, famiglie svantaggiate, immigrati, anziani e tossicodipendenti.

La Legge Regionale 28 marzo 2019, n. 14 all’art. 8 individua quali strumenti per ottemperare alle sue finalità, “la pubblicazione di appositi avvisi pubblici, la realizzazione di progetti e iniziative realizzati da imprese, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale, operanti nel settore dell’educazione alla legalità, della cittadinanza responsabile e del contrasto alla criminalità organizzata e mafiosa” ed all’art. 10 prosegue nel disporre che “la Regione Puglia promuove interventi per la valorizzazione e il riuso dei beni immobili e delle aziende confiscate alla criminalità organizzata e mafiosa, allo scopo di trasformare i mezzi e i proventi dell’economia criminale, in risorse per la coesione sociale della comunità, per la creazione di occupazione e per lo sviluppo sostenibile del territorio”.

La Fondazione IPRES, in Convenzione con la Regione Puglia<sup>4</sup> è impegnata nel monitoraggio di quattro interventi regionali, in materia di legalità (“Cantieri

---

<sup>3</sup> La consultazione è stata rappresentata da 17 quesiti, relativi a tre tematiche impattanti il contesto sociale: *a)* sicurezza urbana, *b)* beni confiscati alla criminalità organizzata e mafiosa, *c)* devianza giovanile. I contenuti proposti a consultazione sono stati, contemporaneamente, sottoposti e discussi con i soggetti istituzionali, facenti parte del Tavolo Tecnico che accompagnava la stesura del Piano e i contributi sono stati oggetto di valutazione, per definire le integrazioni o modifiche alle linee di azione previste nel Piano e per valutare le priorità di programmazione operativa.

<sup>4</sup> Deliberazione della Giunta Regionale 10 settembre 2020, n. 1514 POR Puglia 2014-2020 - Asse XIII “Assistenza Tecnica”. Approvazione schema di Convenzione con la Fondazione IPRES per affidamento di servizi di Supporto tecnico - alle strutture regio-

innovativi di antimafia sociale”; “Bellezza e legalità per una Puglia libera dalle mafie”; “Discrimination Free Puglia”; “Dal Bene confiscato al Bene riutilizzato: strategie di comunità per uno sviluppo responsabile e sostenibile”); come accennato, i primi tre sono qui oggetto di analisi, il quarto intervento viene osservato più specificamente in altro apposito capitolo.

Tali strumenti di attuazione delle *policies* regionali sono finanziati con le risorse del POR Puglia FESR-FSE 2014-2020 - Asse prioritario IX: *Promuovere l’inclusione sociale, la lotta alla povertà e ogni forma di discriminazione* che consente di promuovere strategie di inclusione sociale attiva per assicurare alla più elevata quota di persone possibile, l’accesso al mercato del lavoro e a livelli di servizio socialmente accettabili, per migliorare la qualità della vita, con particolare riferimento alle fasce più deboli della popolazione.

In accordo con gli obiettivi fissati nella Strategia Europa 2020 e nel Programma Operativo Nazionale Inclusione, la realizzazione degli interventi orientati all’inclusione attiva richiede uno sforzo congiunto da parte di tutti i Fondi strutturali e di investimento europei. Le azioni particolarmente legate ai temi di legalità, antimafia sociale, contrasto alle discriminazioni sono: I) l’Azione 9.5 *Interventi di contrasto alle discriminazioni per l’inclusione lavorativa di soggetti svantaggiati e per il completamento della presa in carico sociale* già attivata dai comuni di riferimento (centri antiviolenza, sportelli per l’integrazione socioculturale degli immigrati,..), con priorità per le persone maggiormente vulnerabili per le quali i comuni hanno attivato misure straordinarie di accoglienza residenziale (strutture di accoglienza per vittime di abuso e di violenza, per vittime di tratta e sfruttamento, per lavoratori stagionali immigrati); II) l’Azione 9.6 *Interventi per il rafforzamento delle imprese sociali* che finanzia interventi innovativi per il rafforzamento delle imprese sociali e delle organizzazioni del Terzo Settore; attivazione di cantieri di innovazione sociale per realizzare welfare community e partenariati pubblico-privato-privato sociale; azioni per favorire piattaforme condivise (open data) per la conoscenza del patrimonio a disposizione delle istituzioni pubbliche locali, derivante dai beni confiscati alle mafie e attivazione di alleanze pubblico-privato per la rigenerazione di un centro abitato o di un quartiere attraverso il riuso dei beni confiscati; iniziative diffuse di sensibilizzazione e di educazione alla legalità, con la partecipazione attiva a progetti per la rigenerazione urbana da parte dei più giovani, con la generazione di capitale sociale e di tempo per il lavoro comunitario nei contesti urbani più a rischio di degrado sociale urbano; progetti innovativi e start-up di imprese sociali rivolte alla ricostruzione dell’identità locale e attività di animazione sociale e partecipazione collettiva, connesse al recupero funzionale di immobili in disuso e di beni confiscati alle mafie; III) l’Azione 9.14 *Interventi per la diffusione della legalità*, con la finalità di aumentare la lega-

---

nali impegnate in attività POR PUGLIA 2014-2020. Variazione al bilancio di previsione 2020 e pluriennale 2020-2022 ai sensi del D.Lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii.

lità nelle aree ad alta esclusione sociale, attraverso la promozione della cultura e delle pratiche di legalità, anche con interventi di recupero funzionale e riuso di immobili e beni confiscati alle mafie, in collegamento con attività di animazione sociale, partecipazione collettiva, produzione creativa e culturale, aggregazione giovanile ed integrazione tra generazioni.

### 3. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

#### 3.1 *La normativa comunitaria*

Sul piano comunitario, la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone, insieme a misure appropriate di prevenzione e lotta alla criminalità, rappresenta uno degli obiettivi fondamentali dell'UE, come definiti all'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea. La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, risulta pienamente integrata nel sistema dell'Unione. Di fondamentale importanza risulta il potenziamento della cooperazione operativa tra le autorità di contrasto nazionali e le agenzie UE (in particolare Europol, Eurojust, Olaf), per contrastare le forme gravi di criminalità internazionale (cd. *Ciclo Harmony*), adottato dal Consiglio giustizia e affari interni dell'8-9 novembre 2010. Le minacce criminali sono identificate sulla base dell'intelligence criminale e concordate a livello politico. In attuazione dell'articolo 71 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nel 2010 è stato istituito, in seno al Consiglio, *il Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI)*, che ha la funzione di rafforzare il coordinamento delle azioni operative delle competenti autorità degli Stati membri, nonché valutare l'efficacia della cooperazione, individuando eventuali carenze e adottando le raccomandazioni concrete per farvi fronte.

Il 14 marzo 2012 il Parlamento europeo ha costituito una *Commissione parlamentare speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro* che ha il compito di investigare l'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale, nella pubblica amministrazione e nella finanza e individuare misure per combatterla.

Nel febbraio 2021 i Paesi dell'UE hanno deciso di rendere l'EMPACT (iniziativa multidisciplinare basata su intelligence e dati concreti), quale strumento permanente nella lotta alla criminalità organizzata. Stati membri, agenzie e altri partner dell'UE collaborano strettamente, mediante azioni operative congiunte, volte a smantellare le reti criminali, le loro strutture e i loro modelli economici. L'iniziativa comprende misure sia preventive che repressive, nonché azioni operative e strategiche.

**Tab. 7.1 – Sintetica evoluzione normativa europea in tema di lotta alla criminalità organizzata.**

<b>Principali provvedimenti</b>	<b>Elementi introdotti</b>
<i>Trattato dell'Unione Europea</i>	L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima.
<i>Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea art. 87</i>	L'Unione sviluppa una cooperazione di polizia che associa tutte le autorità competenti degli Stati membri.
<i>Direttiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo.</i>	Gli Stati membri assicurano che il riciclaggio dei proventi di attività criminose e il finanziamento del terrorismo siano vietati.
<i>Decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008.</i>	Si prefigge di armonizzare le norme dell'Unione europea sulla criminalizzazione dei reati connessi alla partecipazione a un'organizzazione criminale.
<i>Strategia di sicurezza interna per l'Unione europea adottato dal Consiglio "Giustizia e affari interni" nella sessione del 25 e 26 febbraio 2010 ed approvato dal Consiglio europeo del 25 e 26 marzo 2010.</i>	Per la UE la strategia di sicurezza interna è un impegno a compiere progressi nel settore della giustizia, libertà e sicurezza, coinvolgendo tutti i settori che hanno un ruolo nella protezione pubblica (politica, economico, sociale, ecc.).
<i>Nuova Strategia dell'Ue per fronteggiare la criminalità organizzata presentata dalla Commissione Europea il 14 aprile 2021.</i>	Incentrata sul rafforzamento della cooperazione giudiziaria, sulla lotta alla criminalità organizzata e sui reati definiti "ad alta priorità".

Fonte: Eur-lex.eu. Elaborazioni IPRES (2023).

### 3.2 La normativa nazionale

In materia di contrasto alle mafie, di particolare risonanza, sul piano normativo nazionale, risulta la Legge 13 agosto 2010, n. 136 che ha introdotto il *Piano*

*straordinario contro le mafie, nonché la delega al Governo in materia di normativa antimafia.*

In particolare, il *Piano* ha previsto l'istituzione, in ambito regionale, della Stazione unica appaltante e ha disciplinato la tracciabilità dei flussi finanziari negli appalti pubblici e nelle concessioni di finanziamenti pubblici, anche europei, introducendo il nuovo reato di "turbata libertà del procedimento di scelta del contraente", con l'estensione degli accertamenti fiscali nei confronti di soggetti sottoposti a misure di prevenzione o condannati per taluni reati e l'inserimento del reato di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti", tra quelli la cui valutazione spetta alla Direzione distrettuale antimafia. Successivamente, l'operazione di riordino e accorpamento operata dal *Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, ha costituito il punto di approdo di un tormentato percorso legislativo in materia di prevenzione, compiuto in oltre un secolo e mezzo, per contrastare fenomeni associativi di stampo mafioso.

**Tab. 7.2 – Sintetica evoluzione normativa nazionale in tema di lotta alla criminalità organizzata.**

<b>Principali provvedimenti</b>	<b>Elementi introdotti</b>
<i>Decreto-Legge 4 febbraio 2010, n. 4 (convertito con modificazioni dalla L. 31 marzo 2010, n. 50). Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC).</i>	Ente con personalità giuridica di diritto pubblico, vigilato dal Ministero dell'Interno che gestisce, in collaborazione con l'autorità giudiziaria, il processo finalizzato alla destinazione dei beni sequestrati e confiscati, affinché vengano restituiti alle comunità con il loro impiego per scopi sociali o istituzionali.
<i>Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 159 Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia</i>	Accorpa e riordina tutti i documenti legislativi contro la criminalità organizzata e mafiosa.
<i>Legge 6 agosto 2015, n. 121</i>	Modifica il Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione.
<i>Legge 17 ottobre 2017, n. 161</i>	Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate.
<i>Legge 19 luglio 2013, n. 87</i>	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere.
<i>Decreto Legislativo 29 ottobre 2016, n. 202</i>	Attuazione della direttiva 2014/42/UE relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea.
<i>Decreto Legislativo 25 maggio 2017, n. 90</i>	Attuazione della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo.
<i>Legge 11 gennaio 2018, n. 6</i>	Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia.
<i>Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132)</i>	Modifica il Testo Unico degli Enti in ordine allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso. Apporta modifiche al Codice Antimafia in ordine all'amministrazione, la gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e mafiosa.

Fonte: Gazzetta Ufficiale. Elaborazioni IPRES (2023).

### 3.3 La normativa regionale

La Regione Puglia, sin dall'adozione della *Legge regionale 16 aprile 2015, n. 25* "Misure di prevenzione, solidarietà e incentivazione finalizzate al contrasto e all'emersione della criminalità organizzata e comune nelle forme dell'usura e dell'estorsione", manifesta l'intenzione di sviluppare la cultura della partecipazione attiva e dell'appartenenza alla comunità, il rispetto delle regole democratiche, in funzione di prevenzione e contrasto della criminalità comune e organizzata. Successivamente, implementa la sua strategia sulla diffusione della cultura della legalità e della sicurezza sociale, adottando una serie di provvedimenti normativi rafforzativi della prevenzione alla criminalità organizzata e mafiosa, come riportati nella tabella qui di seguito. Di recente approvazione, il 5 aprile 2022, la sottoscrizione del Protocollo d'Intesa tra Regione Puglia e Ministero dell'Interno con l'obiettivo di rafforzare l'impegno per la legalità in Puglia, con l'utilizzo delle risorse del Programma Operativo Complementare.

**Tab. 7.3** – *Evoluzione normativa regionale in tema di lotta alla criminalità organizzata.*

<b>Principali provvedimenti</b>	<b>Elementi introdotti</b>
<i>Legge regionale 16 aprile 2015, n. 25.</i>	Misure finalizzate al contrasto e all'emersione della criminalità organizzata nelle forme dell'usura e dell'estorsione.
<i>Legge regionale 26 ottobre 2016, n. 29.</i>	Istituzione di una Commissione regionale di studio e di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata in Puglia.
<i>Legge regionale 13 luglio 2017, n. 28.</i>	Promuove la partecipazione come diritto e dovere delle persone che vivono in Puglia, singole o associate.
<i>Legge regionale 28 marzo 2019, n. 14 Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza.</i>	Prevede azioni per il contrasto non repressivo alla criminalità organizzata e mafiosa e per contrastare i tentativi di infiltrazione mafiosa nel tessuto sociale ed economico. Disciplina, inoltre, il riutilizzo sociale di beni, immobili e aziende confiscati alla criminalità organizzata.
<i>Legge regionale 26 maggio 2021, n. 13</i>	Modifiche alla legge regionale 16 aprile 2015, n. 25.
<i>Deliberazione della Giunta Regionale 22 luglio 2021, n. 1241.</i>	Piano Triennale di Prevenzione della Criminalità e per il Rafforzamento della Responsabilità Sociale 2019- 2021 – Approvazione.

Fonte: BURP. Elaborazioni IPRES (2023).

#### 4. I DISPOSITIVI DI ATTUAZIONE REGIONALI

Il *Testo unico regionale in materia di legalità e sicurezza* individua, quali strumenti per ottemperare alle sue finalità, la realizzazione di progetti realizzati da imprese e soggetti del Terzo Settore, operanti nel campo dell'educazione alla legalità e del contrasto alla criminalità organizzata, nonché di interventi per la valorizzazione e il riuso dei beni immobili e delle aziende confiscate alla criminalità organizzata, allo scopo di trasformare i proventi dell'economia criminale, in risorse per la coesione sociale della comunità, per la creazione di occupazione e per lo sviluppo sostenibile del territorio.

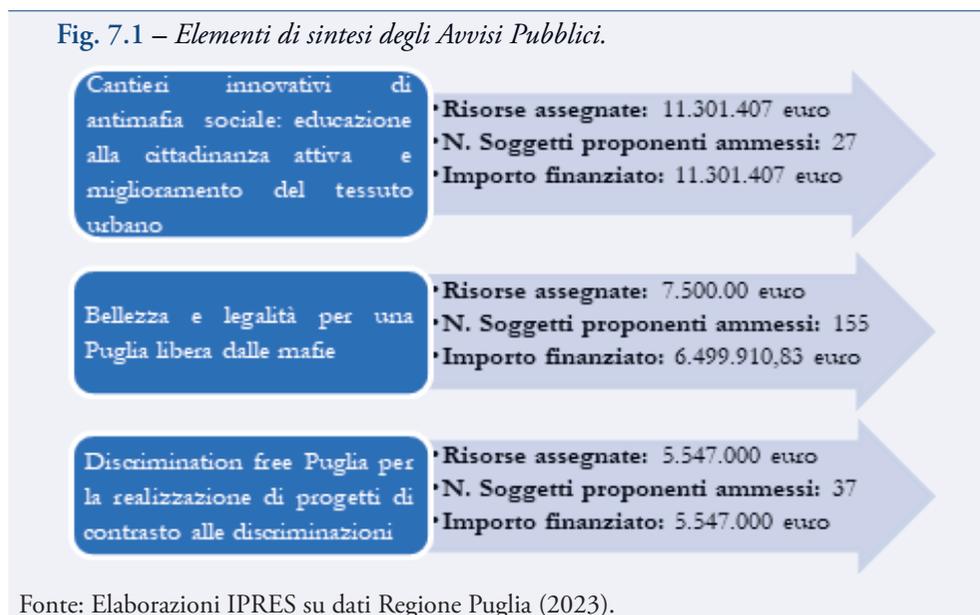
Il presente paragrafo sintetizza l'analisi e il monitoraggio effettuato dalla Fondazione IPRES, in Convenzione con Regione Puglia, sui tre interventi adottati, a partire dal 2017, in materia di legalità e prevenzione alla criminalità. Nella tabella sottostante si riportano i principali atti amministrativi regionali che consentono l'adozione e il finanziamento dei tre dispositivi regionali qui in oggetto.

**Tab. 7.4 – Atti amministrativi regionali comuni ai tre interventi.**

<b>Tipologia provvedimento</b>	<b>Principali elementi introdotti</b>
<i>Deliberazione della Giunta Regionale n. 1735 del 06.10.2015.</i>	POR PUGLIA 2014-2020. Approvazione definitiva e presa d'atto della Decisione della Commissione Europea. Istituzione capitoli di spesa.
<i>Deliberazione di Giunta Regionale n. 1967 del 30.11.2016.</i>	POR Puglia FESR-FSE 2014-2020 – Asse Prioritario IX – Linea di Azione 9.6. Programma per l'innovazione sociale, per la promozione dell'economia sociale e per la promozione dell'antimafia sociale. Variazione al Bilancio di previsione 2016 e pluriennale 2016-2018 ai sensi della L.R. n. 28/2001 e s.m.i. e del D.lgs. n. 118/2011 e s.m.i.
<i>A.D. Sezione Programmazione Unitaria 21 giugno 2017, n. 39.</i>	Adozione del documento descrittivo del Sistema di gestione e controllo del POR Puglia FESR-FSE 2014-2020 (Si.Ge.Co).
<i>Deliberazione di Giunta Regionale n. 1482 del 28.09.2017.</i>	POR PUGLIA FESR FSE 2014-2020. Modifica al Programma Operativo. Presa d'atto della Decisione di esecuzione della Commissione europea C (2017) 6239 del 14 settembre 2017.
<i>A.D. Sezione Programmazione Unitaria 28 febbraio 2018, n. 153, A.D. del 1° agosto 2018, n. 336, A.D. 15 ottobre 2018, n. 386.</i>	Modifiche ed integrazioni del documento descrittivo del Sistema di Gestione e Controllo del POR Puglia FESR-FSE 2014-2020 (Si.Ge.Co).

Fonte: Regione Puglia. Elaborazioni IPRES (2023).

Con riferimento ai tre dispositivi regionali, la seguente infografica propone i principali elementi concernenti le risorse finanziarie assegnate, il numero di progetti ammessi a finanziamento, l'importo finanziato.



#### 4.1 Quadro generale degli interventi

Dal punto di vista delle risorse finanziarie messe in campo, per il sostegno agli interventi qui analizzati, lo strumento utilizzato è il Programma Operativo Regionale (POR). L'Obiettivo tematico IX è declinato, nella programmazione regionale, nella promozione della non discriminazione, della partecipazione attiva e dell'occupabilità, in particolare per i gruppi svantaggiati; nella promozione dell'integrazione socioeconomica di cittadini extracomunitari (inclusi i migranti) e delle comunità emarginate; nella promozione dell'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale. I tre Avvisi pubblici atzionati sono finanziati con le risorse del Fondo sociale europeo (FSE) Azione 9.5-Interventi di contrasto alle discriminazioni (*Discrimination Free Puglia*) e Azione 9.6-Interventi per il rafforzamento delle imprese sociali (*Cantieri innovativi di antimafia sociale*), Sub-Azione 9.6 b (*Bellezza e legalità per una Puglia libera dalle mafie*). La tabella che segue riporta i principali atti amministrativi adottati dalla Giunta Regionale e dai Dirigenti competenti, in ordine al finanziamento dei tre interventi regionali.

**Tab. 7.5 – Atti regionali di finanziamento degli interventi.**

<i>Cantieri innovativi di antimafia sociale: educazione alla cittadinanza attiva e miglioramento del tessuto urbano.</i>	Con A.D. n. 523 del 31/07/2017 viene approvato l'Avviso pubblico, con dotazione complessiva pari ad € 3.200.000,00. Con D.G.R. n. 691 del 24 aprile 2018 e D.G.R. n. 1038 del 19 giugno 2018 la Giunta Regionale vengono apportate variazioni al Bilancio di previsione 2018 e pluriennale 2018-2019-2020, al fine di incrementare la dotazione dell'Avviso Pubblico, fino ad un importo complessivamente stanziato di € 11.301.407,02.
<i>Bellezza e legalità per una Puglia libera dalle mafie</i>	Con Del. G.R. n. 1377 del 23/06/2019 la Giunta Regionale approva la variazione al bilancio di previsione 2019 e pluriennale 2019-2021, per complessivi € 1.500.000,00, relativi all'Azione 9.6, nonché definisce criteri e modalità per l'adozione dell'Avviso pubblico "Bellezza e legalità"; con Del. G.R. n. 1649 del 08.10.2020 la Giunta Regionale stanzi ulteriori risorse, pari a € 6.000.000,00, per finanziare l'intervento.
<i>Discrimination free Puglia per la realizzazione di progetti di contrasto alle discriminazioni</i>	Con D.G.R. n. 410 del 20/03/2018 la Giunta Regionale riporta la variazione al Bilancio di previsione 2018 e pluriennale 2018-2019, per finanziare il POR Puglia FESR-FSE 2014-2020- Asse IX-Azione 9.5; con D.G.R. n. 1628 del 16 settembre 2019 la Giunta Regionale apporta variazione al Bilancio di previsione 2019 e pluriennale 2019-2021, al fine di incrementare la copertura finanziaria all'Avviso "Discrimination Free Puglia", per un importo complessivamente rideterminato, pari a € 5.547.000,00.

Fonte: Elaborazioni IPRES su atti Regione Puglia (2023).

#### **4.1.1 Cantieri innovativi di antimafia sociale: educazione alla cittadinanza attiva e miglioramento del tessuto urbano**

Con A.D. n. 523 del 31 luglio 2017 della Sezione Inclusione Sociale Attiva e Innovazione delle Reti Sociali-Servizio Programmazione Sociale-viene adottato l'Avviso pubblico "Cantieri innovativi di antimafia sociale: educazione alla cittadinanza attiva e miglioramento del tessuto urbano", con la dotazione complessiva pari ad € 3.200.000,00, successivamente implementata fino a € 11.301.407,02.

Le proposte progettuali presentate sono finalizzate alla diffusione di iniziative di sensibilizzazione e di educazione all'antimafia sociale, attraverso il coinvolgimento dei cittadini in situazioni in cui si assumono comportamenti ispirati al rispetto delle norme di convivenza civile, in prospettiva del bene comune.

I soggetti destinatari dell'intervento sono la popolazione in età scolastica e i cittadini dei contesti urbani a rischio devianza e condizionamento, dovuti alla presenza di criminalità comune e/o organizzata e, in particolare, partecipanti le cui famiglie sono senza lavoro. L'intervento è rivolto obbligatoriamente ad un minimo di n. 20 destinatari finali, i quali vengono selezionati con procedura di evidenza pubblica.

Le attività principali realizzate riguardano i seguenti ambiti:

- ambito educativo-culturale, quindi di prevenzione
- ambito informativo-conoscitivo, quindi di sensibilizzazione
- ambito di mobilitazione della società civile e partecipazione in senso stretto

L'Avviso intende, inoltre, rafforzare il ruolo delle organizzazioni di volontariato e del Terzo Settore non profit, rivolgendosi ad enti e organizzazioni del privato sociale, obbligatoriamente associati in ATS con istituzioni scolastiche, Università, Cooperative sociali e di comunità, Fondazioni, Enti morali ed ecclesiastici, Enti Locali, destinatari dell'assegnazione di beni confiscati alla mafia.

Le azioni proposte prevedono modalità di apprendimento tradizionali, in ambito scolastico-curriculare e modalità di apprendimento non formale con l'utilizzo dei nuovi media, con la modalità del learning by doing e lo svolgimento di attività di ricerca e produzione di materiali, ispirati ai principi del Cooperativismo (Cooperative learning).

Le proposte progettuali riguardano attività sviluppate nell'arco temporale massimo di 36 mesi e ogni soggetto proponente presenta una sola proposta, come da bando, per un costo massimo triennale pari a € 450.000,00, attribuendo ad ogni singola annualità l'importo massimo pari a € 150.000,00.

Le fasi progettuali comprendono attività di orientamento, accompagnamento e facilitazione, di formazione frontale e on the job, di laboratori/cantieri innovativi, di elaborazioni con l'utilizzo di nuovi media e produzioni innovative.

I progetti ammessi a finanziamento si sono avviati con ritardo, sia per le difficoltà a costituire le ATS, che vedono il coinvolgimento di numerosi stakeholders, sia per gli effetti dell'emergenza da Covid-19, che hanno costretto ad erogare la formazione in modalità FAD. A seguito di tali difficoltà, sono stati adottati atti amministrativi di rettifica e proroga, sia dei termini di presentazione delle candidature, che di quelli di presentazione del rendiconto finale di spesa, ad oggi prorogato fino al 30/06/2023 con A.D. n. 171 del 20/07/2022.

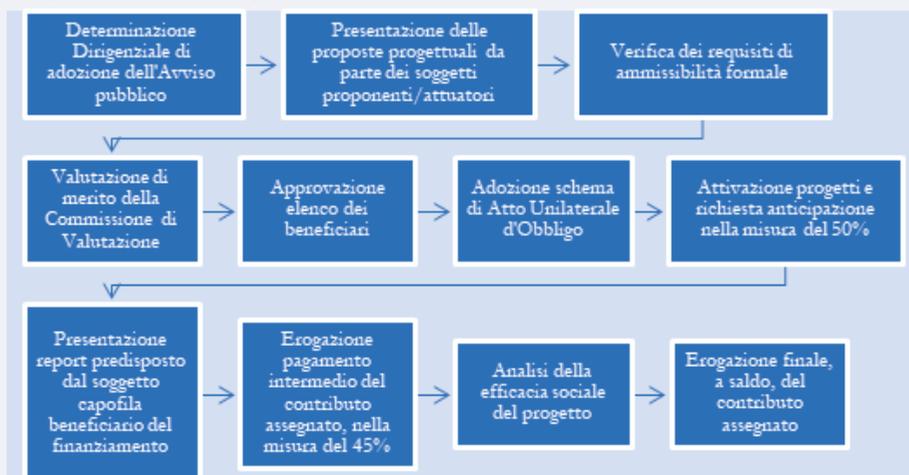
L'intervento ha ammesso a finanziamento n. 27 progetti, mentre n. 7 proposte progettuali presentate non hanno raggiunto l'idoneità. Ad un progetto, sebbene ammesso a finanziamento, di fatto non viene concesso il contributo, in quanto non attivato. Al 31 luglio 2022 la spesa certificata, sul totale finanziato (euro 11.301.407,02) è pari al 75% circa (€ 8.476.055,25).

Fig. 7.2 – Comuni dei soggetti attuatori di “Cantieri innovativi”.



\* Bari è anche titolare di un progetto plurilocalizzato. Fonte: Regione Puglia. Elaborazioni IPRES (2023).

Fig. 7.3 – Processo organizzativo dell'Avviso.



Fonte: Regione Puglia. Elaborazioni IPRES (2023).

**BOX - Effetti dell'intervento attraverso la lettura di alcuni progetti casi di studio**

*Progetto "La Strada. C'è solo la Strada su cui puoi contare" Comune di Cerignola (FG)*

Comune di Cerignola, in qualità di ente capofila, in partenariato con il Comune di Foggia, il CSV di Foggia, le Cooperative sociali Medtraining (Foggia), Altereco (Cerignola), avente la finalità di orientare, formare alla legalità e alla cooperazione creativa, dentro e fuori dalle aule scolastiche. Per evitare che le organizzazioni criminali attraggano giovani leve, per il compimento di attività illecite, il progetto ha voluto realizzare strumenti di coinvolgimento negli ambienti giovanili delle città - in particolare, nei quartieri periferici - capaci di generare contaminazione positiva per i giovani, con età tra i 16 e i 19 anni, avviati ad un percorso di educazione alla cittadinanza attiva, oltre che di inclusione sociale, lungo tre anni. Il progetto ha promosso azioni per la realizzazione di idee imprenditoriali, creazione di spazi per il co-working, contenitori sociali e culturali, luoghi per la generazione di emozioni e idee, attività di agricoltura sociale ed inserimento lavorativo di persone in condizioni di fragilità sociale.

Dal confronto con il coordinatore di progetto<sup>5</sup> si è rilevato che i destinatari finali del progetto, che si concluderà a giugno 2023, sono n. 80 giovani che hanno ricevuto attività formativa d'aula, tra cui il modulo sull'autoimprenditorialità e la creazione di impresa, per n. 20 ore/anno, hanno partecipato ai laboratori di reportistica giornalistica e alle uscite didattiche, per n. 20 ore/anno, hanno realizzato video mappature e altri strumenti di comunicazione sui beni confiscati alle mafie, per n. 20 ore/anno. Particolarmente efficaci per i giovani studenti dell'ITE "Dante Alighieri" e del liceo scientifico "Albert Einstein" di Cerignola sono stati il viaggio didattico "Tour No Mafia" lungo le strade di Palermo, percorrendo i "cento passi" di chi si è ribellato alla criminalità e il viaggio didattico effettuato a Roma, con la visita al Parlamento, per avvicinare i giovani alle istituzioni e alla legalità.

Altro aspetto virtuoso del progetto è rappresentato dal terreno di circa 7 ettari con retrostante casetta colonica siti a Cerignola, bene confiscato alla mafia, di proprietà comunale, che il Comune di Cerignola ha affidato in concessione a marzo 2021, alla ATS costituita dalle Cooperative Sociali Altereco di Cerignola, in qualità di Ente capofila e Medtraining di Foggia, nonché dal Centro di Servizio al Volontariato di Foggia, per la produzione di olive verdi da tavola (dette comunemente spagnole) e di vino, commercializzate da una cooperativa sociale di tipo B (art. 1, comma 1, lettera b) Legge n. 381/1991), con finalità di inserimento nel mondo del lavoro di ex detenuti. Tra le criticità riscontrate durante l'attuazione del progetto, la durata triennale delle attività formative risulta di difficile gestione in quanto troppo lunga da sostenere per giovani adolescenti di età 16-19, in condizioni di fragilità, in quanto coinvolti in percorsi di misure alternative alla detenzione. Tra i punti di forza, invece, rilevanti appaiono le attività di sensibilizzazione sui temi della legalità e dell'antimafia sociale, rivolte soprattutto a giovani inseriti in percorsi di istruzione serali e, pertanto, a minor rischio di dispersione, nonché l'inserimento lavorativo raggiunto di almeno il 70% dei giovani coinvolti nell'intervento.

<sup>5</sup>

Comune di Cerignola, Dott. Antonio Cocco.

Dalle riflessioni avanzate è emersa la richiesta, proveniente dai territori, in cui sono stati realizzate le attività progettuali, di inserire nella prossima programmazione regionale, il nuovo finanziamento dell'intervento, per non disperdere il lavoro fatto e consolidare le esperienze virtuose.

*Progetto "L'edificio della memoria" - Società Cooperativa I bambini di Truffaut - Bitritto (BA).*

Il progetto che rappresenta l'ampliamento e la qualificazione del percorso realizzato da 8 anni e ideato da 2 magistrati e un insegnante giornalista, in collaborazione con ANM e Ordine degli Avvocati, con il coinvolgimento di 23 scuole superiori pugliesi e diventato progetto pilota sulla Legalità della Regione Puglia. Dall'intervista effettuata con il Coordinatore di progetto<sup>6</sup> si è rilevato che, durante la prima annualità si sviluppa il modulo in cui vengono coinvolte le scuole medie, secondarie o liceali, nella scelta di una delle cinque aree tematiche in cui poi articolare il progetto, per l'analisi di storie di uomini e donne pugliesi vittime della criminalità; il secondo anno viene realizzata la fase laboratoriale, in cui i giovani lavorano alla elaborazione di un prodotto finale (documentario, intervista, articolo di giornale, fumetto, pièce teatrale ed altro), sulla vita delle vittime, aiutati e coordinati da esperti (magistrati, avvocati, giornalisti, attori, fumettisti, registi etc.); l'ultimo anno i ragazzi incontrano testimoni delle storie studiate, quali esperti, magistrati, avvocati, imprenditori, per l'analisi del fenomeno o del contesto storico oggetto di studio, oltre che per visionare un ciclo di film inerenti le aree tematiche del progetto. Tra i partner di progetto ci sono: il Comitato Organizzatore Edificio della Memoria, la Cooperativa i Bambini di Truffaut di Bitritto (BA), l'Ordine degli Avvocati di Bari, il Comune di Bari, l'Ufficio del Garante dei Minori, l'Ufficio del Garante dei Detenuti, LIBERA, l'Associazione "Giovanni Falcone", GEP Gruppo Educiamoci alla Pace, la Federazione Italiana Antiracket, l'ADUSBEEF, la Cooperativa Sociale Unsolomondo di Bari. L'azione ha coinvolto circa 7.800 studenti iscritti agli ultimi 3 anni di scuola secondaria, oltre a 30 operatori tra educatori, psicologi, sociologi, assistenti sociali, operatori delle cooperative che, attraverso il coinvolgimento nelle attività progettuali, hanno avuto occasioni di lavoro. Tra gli aspetti positivi del progetto va evidenziato il fatto che molti elaborati artistici prodotti dai giovani partecipanti durante i laboratori, hanno vinto premi a festival internazionali e la circostanza che molti giovani, avvicinati alle tematiche della legalità, dell'antimafia sociale, della prevenzione alla criminalità, durante la partecipazione al progetto, una volta terminata la scuola secondaria, si sono voluti iscrivere a Giurisprudenza, per proseguire gli studi sul diritto e sulla legalità. Altro punto di forza riguarda l'inserimento – ad opera di diversi istituti scolastici coinvolti – di attività laboratoriali del progetto, all'interno del proprio Piano Triennale dell'Offerta Formativa (PTOF), il documento programmatico e informativo sulla intenzionalità educativa e formativa dell'istituto, considerandole oggetto di valutazione per il profitto scolastico degli studenti.

<sup>6</sup> Società Cooperativa I Bambini di Truffaut Dott. Giancarlo Visitilli.

Particolarmente interessante risulta anche la Convenzione sottoscritta con Apulia Film Commission, che consente di organizzare minirassegne di film e incontri con attori e registi, per creare momenti di riflessione e formazione, attraverso il cinema, sui temi della legalità e avvicinare i giovani al mondo della settima arte, formando nuovo pubblico.

Tra le criticità riscontrate vi è il maggiore interesse dei giovani verso l'attività laboratoriale, piuttosto che verso la formazione d'aula, ritenuta da loro più noiosa. Un aspetto da migliorare è legato ai tempi della rendicontazione dell'intervento e della conseguente erogazione del contributo, che avviene in tempi troppo lunghi e costringe il soggetto attuatore ad anticipare ingenti risorse. Una richiesta avanzata ha riguardato la opportunità di non far trascorrere tanto tempo tra la fine dell'intervento e l'eventuale nuovo finanziamento da parte della Regione Puglia, al fine di non disperdere l'efficacia e l'impatto positivo che l'esperienza ha incontrato nei territori coinvolti, sia per i giovani destinatari finali, che per i soggetti pubblici e privati che vi hanno partecipato e collaborato.

#### *4.1.2 Bellezza e legalità per una Puglia libera dalle mafie*

L'Amministrazione Regionale, con A.D. n. 78 del 06.11.2019 della Sezione Sicurezza del cittadino, Politiche per le migrazioni, antimafia sociale, approva l'Avviso pubblico *Bellezza e legalità per una Puglia libera dalle mafie*, che opera con modalità a sportello.

L'Avviso contribuisce all'attuazione del Testo Unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza, ai sensi della Legge Regionale n. 14 del 28/03/2019, nell'ambito dell'Azione 9.6 "Interventi per il rafforzamento delle imprese sociali" del POR Puglia FESR-FSE 2014-2020.

Con tale bando la Regione Puglia intende selezionare progetti finalizzati a promuovere azioni di antimafia sociale attraverso la realizzazione di attività di animazione sociale e partecipazione collettiva di ricostruzione della identità dei luoghi e delle comunità, connessi al recupero funzionale e al riuso dei vecchi immobili, compresi i beni mobili confiscati alle mafie. Le proposte progettuali fanno riferimento ai seguenti ambiti di intervento:

- a) Laboratori per rafforzare la cultura della legalità, della cittadinanza responsabile e della convivenza civile;
- b) Laboratori di inclusione sociale e cittadinanza attiva per l'informazione, la comunicazione e la divulgazione degli effetti dei fenomeni di infiltrazione della criminalità organizzata;
- c) Laboratori artistici per rafforzare la dimensione creativo-espressiva, ai fini dello sviluppo integrale della persona.

Le proposte progettuali, anche nell'ottica di una efficace azione di collaborazione e coinvolgimento di tutti gli attori sociali, sono caratterizzate da:

- coinvolgimento dei sistemi dell'istruzione e della formazione professionale per implementare e consolidare il livello della cultura civica, dei comportamenti ispirati alla legalità ed al contrasto non repressivo alla criminalità organizzata;
- interventi finalizzati ad assicurare ai partecipanti una proposta di carattere educativo-culturale che consenta di ottenere un risultato soddisfacente in termini di impatto sulle comunità locali;
- individuazione di una metodologia laboratoriale integrata, finalizzata allo sviluppo integrale della persona;
- una rilevanza orientativa per sviluppare nei partecipanti una corretta auto-determinazione finalizzata allo sviluppo del senso civico.

Le attività progettuali si svolgono nel territorio pugliese e si sviluppano nell'arco temporale massimo di 18 mesi dalla data di sottoscrizione dell'Atto Unilaterale d'Obbligo. I laboratori si replicano fino al raggiungimento di un minimo di 300 ore e nel limite massimo di 1000 ore laboratoriali.

I Soggetti proponenti sono gli enti del Terzo Settore e presentano una sola proposta progettuale, per l'importo minimo pari a € 20.000,00 e massimo pari a € 50.000,00. Essi hanno almeno una sede operativa in Puglia e sono in possesso di esperienza, almeno biennale, in attività analoghe e/o similari a quelle previste dal bando.

L'intervento è rivolto ad un minimo di n. 20 partecipanti. I destinatari sono i giovani in età scolastica e i cittadini di contesti urbani a rischio devianza e condizionamento, dovuti alla presenza di criminalità comune e/o organizzata, residenti in Puglia e di età non inferiore a 18 anni.

Le attività vengono avviate entro 60 gg. dalla sottoscrizione dell'Atto Unilaterale d'Obbligo, nel quale viene manifestata la scelta dell'opzione di erogazione del contributo, secondo due modalità<sup>7</sup>:

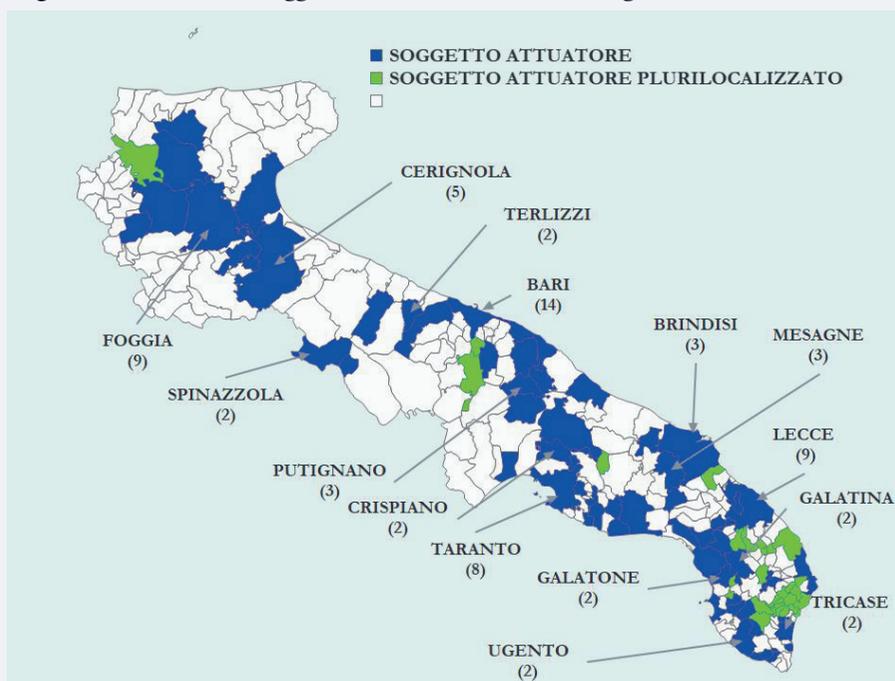
---

<sup>7</sup> OPZIONE A: una prima quota di anticipazione pari all'80% dell'importo del contributo, previa comunicazione dell'avvio delle attività, della presentazione della domanda di pagamento e della polizza fidejussoria a garanzia dell'importo richiesto; erogazione finale, a saldo, del residuale 20%, a chiusura delle attività, previa presentazione della domanda di pagamento e della rendicontazione sulle attività svolte, in ordine al 100% delle attività approvate, tramite attestato d'invio, del sistema informativo Mirweb 2014-2020 del rendiconto contenente i dati di monitoraggio, di avanzamento fisco-finanziario della spesa e dei partecipanti.

OPZIONE B: una prima quota, dopo tre mesi dall'avvio del progetto, nella misura minima del 10% e massima del 30% dell'importo del contributo, previa presentazione della domanda di rimborso e della rendicontazione delle spese sostenute, di valore pari o superiore all'importo richiesto, tramite attestato d'invio, del sistema informativo Mirweb 2014-2020 e a seguito di esito positivo della verifica; pagamenti intermedi, fino ad un massimo del 60% dell'importo del contributo, con le stesse modalità di richiesta di pagamento e di rendicontazione sopra riportate; erogazione finale, a saldo, del residuale importo del contributo, con le stesse modalità di richiesta e di rendicontazione delle spese sostenute.

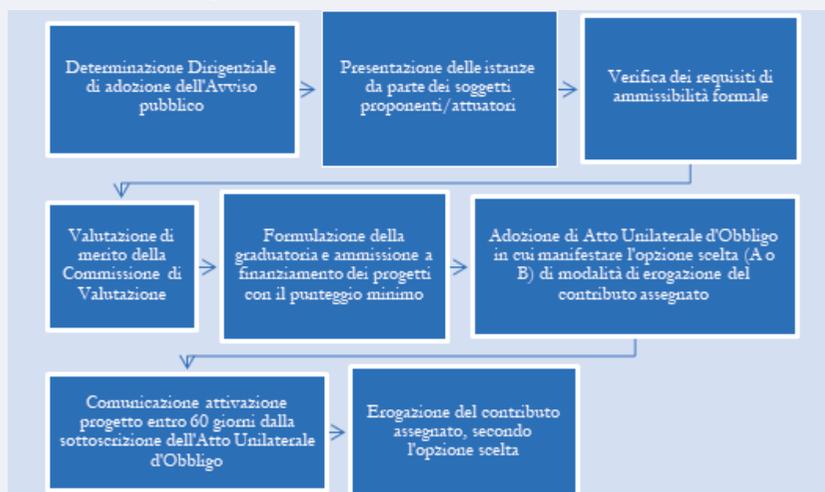
Dalle informazioni acquisite si è appreso che i progetti in corso di attuazione sono n. 155 e che, nella rete di partenariato, per ogni progetto, hanno partecipato almeno tre soggetti pubblici e privati. Il numero degli utenti beneficiari degli interventi è pari a n. 12.958, di cui n. 3.320 nella Provincia di Bari. Ad oggi risulta certificata la spesa per l'intervento, nella misura del 50% e si ritiene che, alla scadenza fissata al 31/12/2023 per la chiusura dei progetti, compresa la rendicontazione, molti soggetti attuatori ci arriveranno con difficoltà, specie per coloro che devono rendicontare manutenzioni ordinarie di beni immobili e/o di beni confiscati alle mafie.

Fig. 7.4 – Comuni dei soggetti attuatori di “Bellezza e legalità”.



\* Brindisi è anche titolare di 3 progetti plurilocalizzati. Bari è anche titolare di 2 progetti plurilocalizzati. Fasano è anche titolare di 3 progetti plurilocalizzati. Foggia è anche titolare di 1 progetto plurilocalizzato. Taurisano è anche titolare di 1 progetto plurilocalizzato.

Fonte: Regione Puglia. Elaborazioni IPRES (2023).

Fig. 7.5 – *Processo organizzativo.*

Fonte: Regione Puglia. Elaborazioni IPRES (2023).

#### 4.1.3 *Discrimination Free Puglia per la realizzazione di progetti di contrasto alle discriminazioni*

Con Deliberazione di Giunta Regionale n. 410 del 20 marzo 2018, la Regione Puglia adotta le prime disposizioni sull’Azione 9.5 “Interventi di contrasto alle discriminazioni”, determina di avviarne l’attuazione, attraverso l’approvazione di apposito avviso pubblico rivolto a vittime di violenza di genere e minori stranieri non accompagnati e programma risorse complessive, pari a € 5.250.000 a valere sull’Azione.

Dalle indicazioni attuative emerge, tra l’altro, la necessità di adottare, nei processi di implementazione dell’Azione, i seguenti indirizzi operativi, per favorire la realizzazione di interventi integrati di inclusione attiva, in favore dei partecipanti:

- a) integrare le azioni di prima presa in carico dei partecipanti da parte dei Comuni, con interventi volti ad implementare le possibilità di occupabilità dei soggetti maggiormente vulnerabili, mediante percorsi multidimensionali di inclusione attiva, sostenuti da progetti di supporto all’accesso al lavoro;
- b) avviare percorsi di formazione e addestramento al lavoro dei partecipanti;
- c) avviare progetti personalizzati di tutoraggio, orientamento e supporto all’inserimento lavorativo.

Con A.D. n. 35 del 26/06/2018, il Dirigente della Sezione Sicurezza del cittadino, Immigrazione, Antimafia sociale approva l’Avviso pubblico “Discrimination Free Puglia” che prevede due Linee di intervento rivolte, rispettivamente, la prima alle vittime di violenza (Linea A) e, la seconda, ai minori stranieri non accompagnati prossimi alla maggiore età (Linea B), già presi in carico dai servizi territoriali.

L'obiettivo prioritario dell'intervento è agire su un modello di "percorso" che persegua l'emersione dalla condizione discriminatoria e l'accompagnamento delle vittime verso l'uscita dal contesto di sofferenza, attraverso il recupero della piena autonomia personale, passando dalla fase di accoglienza ed ascolto, a quella di recupero dell'autostima, per la ricostruzione di un progetto di vita autonomo, che comprenda l'inclusione e l'inserimento lavorativo.

Per realizzare interventi efficaci in favore dei partecipanti rientranti nei cluster previsti, si è attivata la massima collaborazione tra gli stakeholders presenti sui territori, tra cui Enti Locali e Ambiti Territoriali Sociali, Centri Antiviolenza, Associazioni di migranti e per immigrati e/o rifugiati, Organizzazioni internazionali, Centri Territoriali per l'Impiego, organizzazioni di volontariato, ONG, cooperative, al fine di valorizzare tutte le risorse disponibili e creare sinergie territoriali pubblico-private in un'ottica di rete.

I percorsi di inclusione attiva ricomprendono, quali contenuti minimi obbligatori, le seguenti attività: *a)* bilancio delle competenze; *b)* orientamento di base e specialistico; *c)* formazione: della durata di 600 ore per l'acquisizione di una qualifica del Gruppo B del RRFP (LINEA A); della durata da minimo n. 100 ore a massimo n. 300 ore, per l'acquisizione di competenze di base della lingua italiana e per l'alfabetizzazione digitale (LINEA B); *d)* counselling personalizzato; *e)* placement.

Le attività progettuali si svolgono nel territorio pugliese e si sviluppano nell'arco temporale massimo di 18 mesi dalla data di sottoscrizione dell'Atto Unilaterale d'Obbligo. I soggetti proponenti sono gli Enti Locali capofila degli Ambiti Territoriali Sociali o i Consorzi di Ambito Territoriale Sociale e gli Enti del Terzo Settore, associati in ATS, con una composizione minima specifica, secondo la Linea di intervento prescelta. Ogni ATS realizza una sola proposta progettuale, per la Linea di intervento prescelta, rivolta a minimo 18 partecipanti con il costo massimo pari a € 150.000,00.

Ai partecipanti spetta l'indennità di frequenza per la partecipazione alle attività formative, per l'importo lordo pari a € 4,00/ora.

I progetti sono ammessi a finanziamento, a seguito di verifica dei requisiti di ammissibilità e di valutazione di merito, con l'attribuzione del punteggio massimo di 1000 punti, sulla base dei macro-criteri di merito e dei sub-criteri, da parte del Nucleo di Valutazione appositamente istituito. È concessa premialità ai progetti che realizzano sinergie con altri strumenti di intervento della politica regionale, in particolare ai progetti che vengono realizzati all'interno di immobili confiscati alla criminalità organizzata. Non sono ammessi a finanziamento i progetti a cui risulta attribuito il punteggio complessivo al di sotto della soglia minima pari a 600/1000<sup>8</sup>.

---

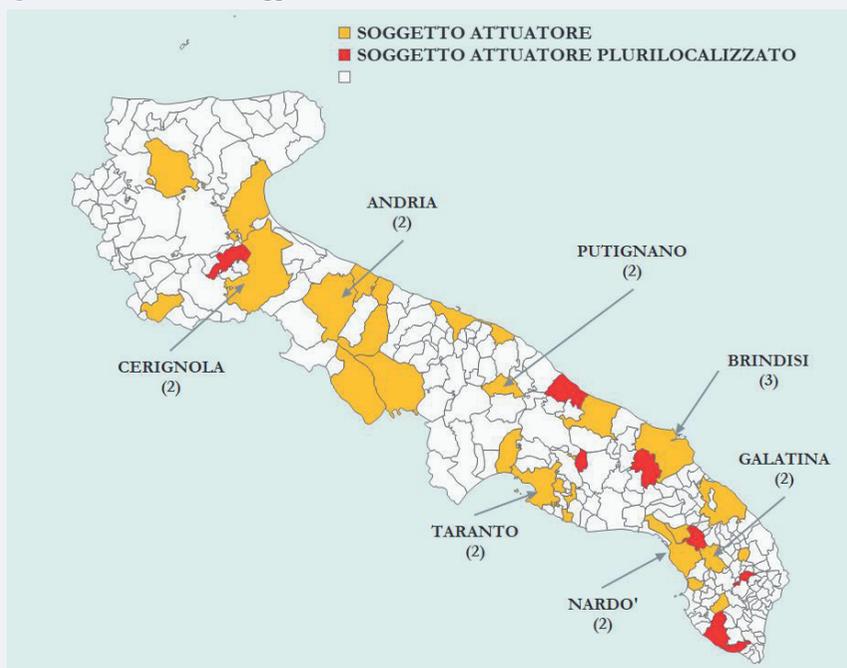
<sup>8</sup> Erogazione del contributo assegnato secondo diverse modalità: una prima quota a titolo di anticipazione, pari al 50% dell'importo del contributo, previa presentazione di domanda di pagamento e di polizza fidejussoria per l'importo di anticipazione; pagamento intermedio nella misura massima del 45%, previa presentazione di domanda

Dalle informazioni acquisite dalla Regione si è appreso che il numero totale dei progetti ammessi a finanziamento è 37, di cui n. 3 soggetti proponenti hanno rinunciato, assestando il numero 34 progetti.

La spesa certificata è pari a € 5.200.000,00, a fronte di € 5.547.000,00 finanziati, pertanto si sono realizzate delle economie, poiché quasi tutti i progetti finanziati non hanno richiesto il contributo massimo concedibile, che era pari a 150.000,00 euro.

Tali economie sono state impegnate per concorrere al finanziamento (pari a € 3.236.100) di un nuovo intervento *“Renaissance”*, per la selezione di progetti di accompagnamento all’autoimprenditorialità o alla creazione di nuove imprese, per persone a rischio di discriminazione. I beneficiari finali dell’intervento, oggetto dell’analisi, individuati tra i target previsti (vittime di violenza e minori stranieri non accompagnati prossimi alla maggiore età) sono circa 600.

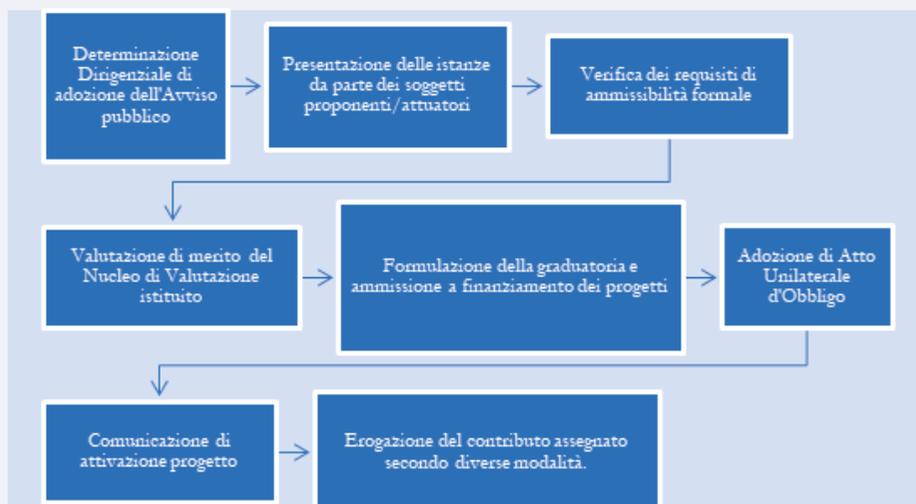
Fig. 7.6 – Comuni dei soggetti attuatori di *“Discrimination Free”*.



Fonte: Regione Puglia. Elaborazioni IPRES (2023).

e rendicontazione delle spese sostenute in misura non inferiore all’80% delle somme erogate, a seguito di esito positivo della verifica sulla regolarità della spesa; erogazione, finale, a saldo del residuale 5%, a chiusura dell’attività, previa presentazione di domanda di pagamento e a seguito di rendicontazione del 100% della spesa sostenuta, a seguito di positivo esito della verifica sulla regolarità della spesa.

Fig. 7.7 – Processo organizzativo.



Fonte: Regione Puglia. Elaborazioni IPRES (2023).

## 5. IMPATTO E RICADUTE SUL TERRITORIO: PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA

La ricerca condotta sugli strumenti di *policy* qui osservati risulta, essenzialmente, di tipo qualitativo, tenuto conto che alcuni degli interventi analizzati sono in corso di attuazione, con scadenza a giugno o dicembre 2023 e, pertanto, non è stata possibile l'analisi di dati numerici completi.

L'indagine è realizzata per consentire una valutazione di impatto della strategia e delle policies regionali, sulle tematiche di interesse tenendo conto che, di fatto, il concetto di “*impatto*” risulta fondamentale in tutti i progetti europei, nazionali, regionali, chiamati a contribuire ad un obiettivo generale e a produrre cambiamenti a livello comportamentale e istituzionale, oltre che a livello economico e sociale.

Si è cercato, quindi, di esplorare i fenomeni attenzionati dalle politiche, attraverso l'analisi della documentazione amministrativa, relativa agli Avvisi pubblici adottati e ai successivi atti di gestione, nonché attraverso il confronto (interviste) con gli attori pubblici e privati delle azioni, a supporto delle politiche (dirigenti regionali competenti, coordinatori di progetti), interpretando ricadute positive o negative sul territorio regionale.

Successivamente alla raccolta, è stata realizzata una elaborazione critica delle informazioni e dei dati, finalizzata alla valutazione *theory based*, identificando i meccanismi di cambiamento che le politiche hanno registrato sui bisogni affrontati nonché i principali punti di forza e di debolezza.

– *Cantieri innovativi di antimafia sociale: educazione alla cittadinanza attiva e miglioramento del tessuto urbano*

L'intervista qualitativa realizzata<sup>9</sup> e la documentazione amministrativa esaminata hanno consentito di intercettare i principali punti di forza e le criticità dello strumento qu in oggetto. È stato rimarcato il ritardo, sia nell'attivazione che nella realizzazione di quasi tutti i progetti, a causa dell'emergenza da Covid-19, che ha obbligato allo svolgimento delle attività di formazione e laboratoriali a distanza, e non in presenza come originariamente programmato.

Altro aspetto di debolezza è rappresentato dai rallentamenti, spesso intercorsi, nei processi di attivazione delle ATS tra i Soggetti Capofila e i Soggetti partner, intervenuti soprattutto nei casi in cui il Soggetto Capofila è un Comune, anche a causa – in alcuni casi - dell'avvicendamento ravvicinato di amministratori e dirigenti, oltre che da una congenita carenza di personale.

Si è riscontrato che, nelle ipotesi in cui il soggetto capofila dell'ATS è un soggetto privato, i progetti vengono attivati più velocemente, ma si percepiscono maggiori difficoltà finanziarie nella gestione/attuazione degli stessi; al contrario, nei casi in cui, il Soggetto Capofila è un Comune, si riscontra maggiore stabilità e minore capacità realizzativa-gestionale. In alcuni casi, anche in presenza di un Soggetto Capofila privato, se lo stesso non è strutturato, dal punto di vista organizzativo e gestionale, perché carente di figure professionali specialistiche, si scontano inefficienze e ritardi, soprattutto nella fase di rendicontazione. Non sono mancati, però, i casi in cui le associazioni private più strutturate, sul piano organizzativo-gestionale, sono risultate più efficaci, potendo affidare incarichi di consulenza a persone con comprovata e pluriennale esperienza.

Sul piano della gestione amministrativa dell'intervento, si è evidenziato una non fluida gestione del processo organizzativo tra i diversi soggetti impegnati nelle fasi di programmazione, rendicontazione e monitoraggio dell'intervento. È apparso auspicabile, pertanto, che gli stessi referenti regionali seguano tutto il processo amministrativo, dalla fase di programmazione delle azioni, a quella di rendicontazione finale.

Altra criticità emersa riguarda l'utilizzo delle risorse assegnate ai progetti, per le spese sostenute di comunicazione, ammissibili nella misura del 10% dell'importo massimo finanziato: solo in pochi casi si sono organizzati eventi pubblici o incontri di condivisione dei risultati tra Soggetti proponenti/attuatori, Regione Puglia e soggetti terzi. È apparso critico, altresì, il processo di modifica dei progetti; esso ha riguardato solo gli aspetti della governance non modificando l'oggetto delle attività previste, né i risultati attesi.

Si è rilevato che la durata triennale degli interventi prevista dal bando, con il finanziamento complessivo distinto e assegnato su base annuale, consente una

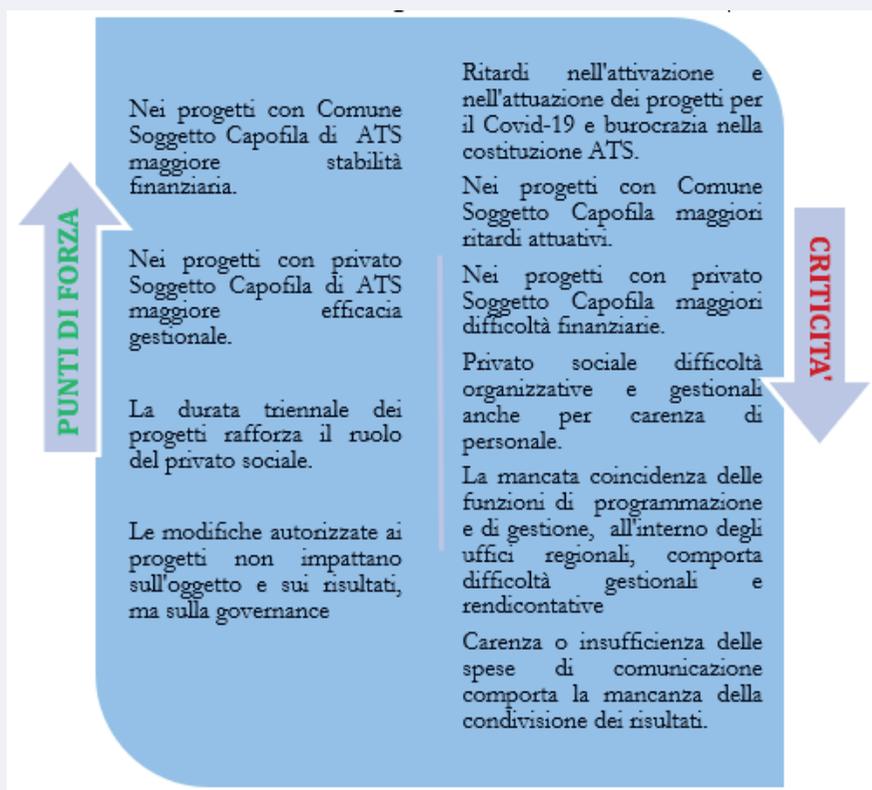
---

<sup>9</sup> Regione Puglia, Sezione Sicurezza del Cittadino, Politiche per le migrazioni, antimafia sociale, Dott. Francesco Nicotri, Responsabile della misura.

migliore e più efficiente declinazione delle attività progettuali (orientamento, formazione frontale e on the job, laboratori, utilizzo di nuovi media e produzioni innovative) e contribuisce al rafforzamento del ruolo svolto dal privato sociale.

Sulla base degli elementi raccolti e dei risultati registrati, sarebbe importante proseguire e capitalizzare le esperienze realizzate, prevedendo nella prossima programmazione regionale, il rifinanziamento dell'intervento.

**Fig. 7.8** – *Punti di forza e di debolezza dell'intervento* Cantieri innovativi di antimafia sociale: educazione alla cittadinanza attiva e miglioramento del tessuto urbano.



Fonte: Regione Puglia. Elaborazioni IPRES (2023).

– *Bellezza e Legalità per una Puglia libera dalle mafie*

Gli esiti delle interazioni con il Responsabile del Procedimento<sup>10</sup> hanno posto in trasparenza i punti di forza e di criticità dell'intervento.

Il primo elemento da valorizzare è riconducibile all'atto di partenariato sottoscritto tra i soggetti pubblici e privati, finalizzato alla presentazione e realizzazione in partnership, dei progetti ammessi a finanziamento.

L'assunzione di un vincolo negoziale, diretto all'attuazione congiunta di un determinato progetto circoscritto nel tempo e nello spazio, presenta più libertà di manovra e meno vincoli rispetto alla realizzazione di forme organizzative più complesse e articolate, quali la Associazione Temporanea di Scopo che, sebbene sia una forma associativa, ricondotta alle figure 'atipiche', con le quali si organizzano e disciplinano le relazioni tra soggetti e organizzazioni private del terzo settore, sconta maggiori responsabilità, diritti e obblighi tra gli associati.

La costruzione del partenariato in modalità non formale rafforza la scelta consapevole dei partner a collaborare per la promozione e la diffusione della cultura della legalità e dell'antimafia sociale, utilizzando la leva del radicamento nelle comunità locali.

L'intervento ha scontato ritardi nella fase di attivazione in ragione di tempi lunghi del processo valutativo delle proposte, terminato dopo un anno dalla presentazione delle candidature; tale effetto si è registrato per l'elevato numero di progetti presentati e il ridotto numero di personale regionale dedicato nonché in funzione dei rallentamenti dovuti all'emergenza da Covid-19, che ha costretto ad erogare l'attività formativa in modalità FAD.

Notevoli ritardi si sono accumulati anche in fase di erogazione del contributo pubblico, soprattutto nell'ipotesi di scelta, da parte del soggetto attuatore, dell'opzione A che richiede, per il pagamento della prima quota di anticipazione dell'80% del contributo, la presentazione di polizza fidejussoria a garanzia dell'importo di anticipazione e, spesso, particolarmente critico, infatti, è apparsa l'individuazione di istituti di credito o società assicurative disponibili a concedere la fideiussione in tempi rapidi.

Altrettanto lunghi risultano i tempi di rendicontazione delle attività svolte che devono essere approvate, a seguito di verifica positiva sulle spese effettivamente sostenute e certificate e tramite attestato di invio del sistema informativo Mirweb 2014-2020.

A fronte della esperienza maturata e della risposta positiva dei territori, in ipotesi di nuovo finanziamento dell'intervento, a valere sulla nuova prossima programmazione regionale, viene segnalata l'esigenza di tenuta in considerazione, la possibilità di apportare correttivi agli aspetti tecnici e gestionali, ai fini di

---

<sup>10</sup> Regione Puglia, Sezione Sicurezza del Cittadino, Politiche per le Migrazioni, Antimafia Sociale dott.ssa Annatonia Margiotta

un efficace snellimento della procedura per consentire a tutti i soggetti del Terzo Settore, compresi quelli meno strutturati, di partecipare al bando.

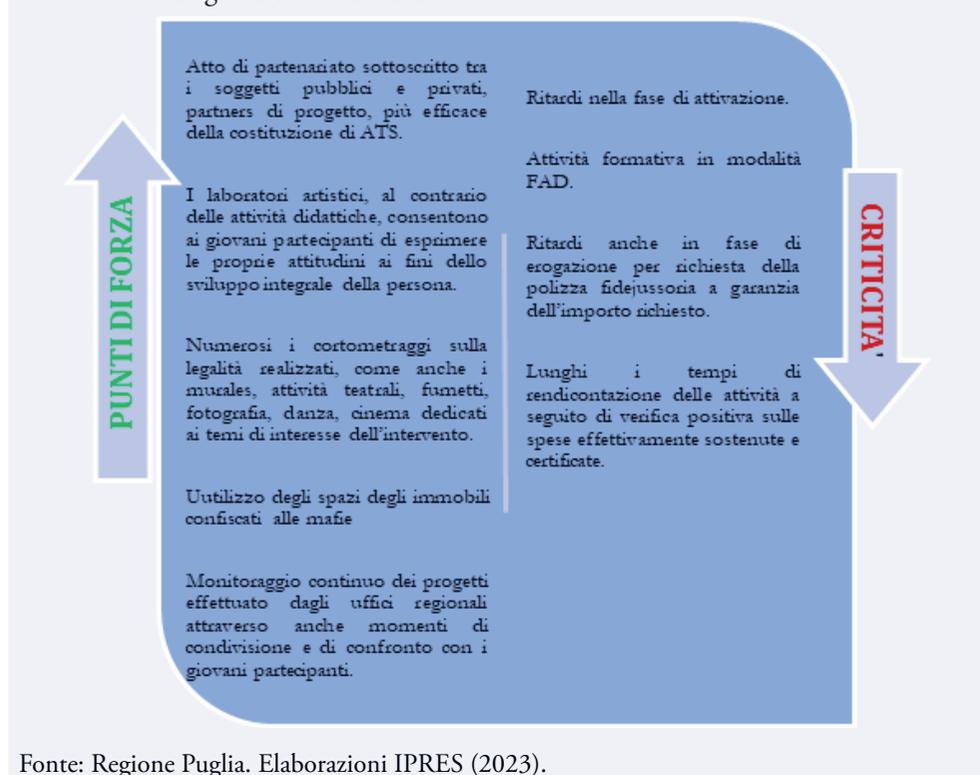
La previsione, nel bando, anche di laboratori artistici, piuttosto che attività didattiche, ha consentito ai giovani partecipanti di poter esprimere le proprie attitudini e di valorizzare, attraverso i linguaggi artistici, le proprie esperienze.

Numerosi i cortometraggi sulla legalità che sono stati realizzati, come anche i murali, attività teatrali, fumetti, fotografia, danza, cinema dedicati ai temi di interesse dell'intervento.

È apparso fondamentale l'aver consentito l'utilizzo di immobili confiscati alle mafie favorendo un maggior coinvolgimento di giovani nelle distinte fasi progettuali.

Di notevole importanza è risultato il monitoraggio continuo effettuato dagli uffici regionali che ha favorito anche momenti di condivisione e di confronto con i giovani partecipanti potenziando aspetti educativi e di intelligenza emotiva.

**Fig. 7.9 – Punti di forza e di debolezza dell'intervento Bellezza e Legalità per una Puglia libera dalle mafie.**



Fonte: Regione Puglia. Elaborazioni IPRES (2023).

– *Discrimination Free Puglia*

Gli esiti delle interazioni con il Responsabile del Procedimento della Sub-Azione 9.5<sup>11</sup> hanno posto in trasparenza i punti di forza e di criticità dell'intervento.

Tutti i progetti incardinati in questo intervento si sono conclusi ma hanno richiesto delle proroghe, a causa dell'emergenza da Covid-19 che ha costretto all'erogazione dei percorsi di formazione in modalità FAD finalizzati, in un caso, al rilascio di qualifica professionale prevista dal Repertorio Regionale della FF.PP del Gruppo B di livello 4EQF (per la Linea di intervento A), nell'altro, alla realizzazione di percorsi di alfabetizzazione e di apprendimento della lingua italiana o a percorsi di alfabetizzazione digitale.

Le proroghe autorizzate non sono state molto lunghe e l'ultimo progetto si è concluso, compresa la fase di rendicontazione, il 15 maggio 2022.

Un aspetto critico è apparso nella fase di rendicontazione delle attività che ha visto impegnate, nell'assistenza tecnica e di Audit, società esterne a Regione Puglia, competenti dei controlli di primo livello, di quelli in loco e del monitoraggio procedurale, fisico e finanziario sul sistema Mirweb, con relativa certificazione della spesa.

Circa i destinatari, la criticità riscontrata ha riguardato il cluster dei minori stranieri non accompagnati (Linea di intervento B) dei quali, solo il 40%, è riuscito ad acquisire la certificazione delle competenze linguistiche o informatiche, a causa della circostanza per cui questi soggetti, dopo l'accoglienza e la presa in carico dai Comuni competenti, sebbene inseriti nei percorsi di istruzione e formativi, hanno una permanenza transitoria sul territorio italiano e non hanno, quindi, potuto terminare il percorso di integrazione avviato.

Al contrario, in alcuni progetti finanziati nell'ambito della Linea di intervento B, rivolta al cluster "vittime di violenza", cinque partecipanti hanno acquisito la qualifica professionale prevista di 'tecnico della commercializzazione dei prodotti agricoli ed agroalimentari' e hanno trovato collocazione nel mercato del lavoro.

Tra gli aspetti positivi dell'intervento che vanno valorizzati uno è rappresentato dalla scelta dei due cluster riferiti a donne e minori stranieri, vittime di violenza e di discriminazione, che hanno fatto registrare percorsi virtuosi di integrazione sociale e lavorativa; specificamente ad essi è opportuno che si rivolgano nuovi interventi regionali funzionali precipuamente al loro ingresso nel mondo del lavoro.

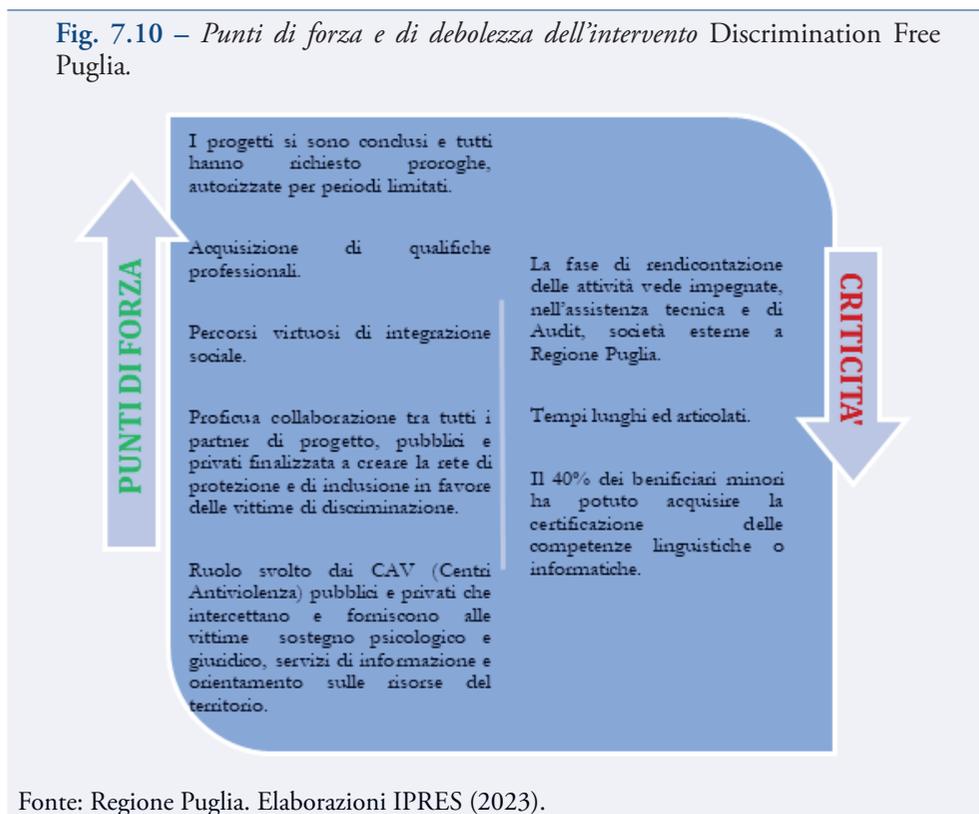
Elemento positivo è stato rappresentato dalla collaborazione realizzata tra tutti i partner di progetto, pubblici e privati, quali Comuni, Ambiti Territoriali Sociali, enti del Terzo Settore, enti del sistema di istruzione, della formazione,

---

<sup>11</sup> Regione Puglia, Sezione Sicurezza del Cittadino, Politiche per le Migrazioni, Antimafia Sociale Dott.ssa Maria Rosaria Cervelli.

del lavoro finalizzati a creare la rete di protezione e di inclusione in favore delle vittime di discriminazione; in particolare nella Linea di intervento A fondamentale è stato il ruolo svolto dai CAV (Centri Antiviolenza) pubblici e privati che intercettano e forniscono alle vittime sostegno psicologico e giuridico, servizi di informazione e orientamento sulle risorse del territorio e le strutture pubbliche o private idonee a offrire servizi utili al caso di specie.

**Fig. 7.10** – *Punti di forza e di debolezza dell'intervento* Discrimination Free Puglia.



## 6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Gli interventi regionali attenzionati sono stati programmati e attuati con la disponibilità delle risorse finanziarie del POR 2014-2020. Le interazioni con i diversi attori (Regione e Istituzioni pubbliche e private) hanno evidenziato l'esigenza di proseguire l'azione di finanziamento di queste misure attraverso il programma NextGenerationEU, che sta alimentando il PNRR.

L'analisi d'impatto condotta ha consentito di intercettare importanti elementi per una strategia di policy sempre più mirata ed efficace. La ricerca ha consentito di verificare che gli obiettivi generali e le finalità dei bandi pubblici adottati

hanno favorito la sperimentazione di prassi operative e metodologie di lavoro replicabili, ai fini del coinvolgimento della maggiore platea possibile di cittadini.

Le tipologie di destinatari scelte sono risultate vincenti ai fini anche del consolidamento del sistema pubblico-privato a rete attivato, per garantire interventi e servizi stabili e diffusi sui territori.

Particolarmente efficaci sono apparse le azioni a supporto del sistema di accoglienza e presa in carico dei soggetti vittime di discriminazione orientate verso percorsi integrati di inclusione sociale e lavorativa; fondamentale si è dimostrata la collaborazione tra tutti gli stakeholders interessati.

Nel solco di quanto già fatto, si pone l'esigenza di programmare ed adeguatamente spendere le risorse straordinarie messe a disposizione dal Piano di Ripresa e Resilienza e da Next Generation EU; occorrerà una forte capacità di convergenza a livello locale, per utilizzare al meglio i fondi e sostenere le riforme e gli investimenti, in linea con il pilastro europeo dei diritti sociali.

Una maggiore capacità di quantificare e rendere evidenti i risultati è indispensabile, inoltre, per potere affiancare alle risorse pubbliche, anche lo sviluppo di una finanza sostenibile e interessata agli impatti sociali, che potrebbe svolgere un ruolo fondamentale nella mobilitazione delle risorse private.

Restituire protagonismo ai territori, alle città, alle comunità locali, usando le forme organizzative partecipative del terzo settore quali luoghi di relazione, è la condizione necessaria per costruire luoghi di lavoro e di incontro per le persone, che sono il fondamento della coesione sociale. Realizzare queste intenzioni richiede di immaginare le istituzioni come organizzazioni aperte di incontro ma, soprattutto, capaci di sviluppare una logica di investimento per realizzare innovazione sociale.

## **BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA**

B.U.R.P. Bollettino Ufficiale della Regione Puglia – Pubblicazioni: Leggi, Ordinanze del Presidente, Delibere di Giunta regionale, Determinazioni dirigenziali,

[https:// www.anci.it](https://www.anci.it)

<https://por.regione.puglia.it/>

<https://www.eur-lex.eu>

<https://www.gazzettaufficiale.it>

<https://www.normattiva.it>

<https://www.osservatoriorecovery.it>

REGIONE PUGLIA - Portale telematico: Welfare, diritti e cittadinanza.

REGIONE PUGLIA - Sezione Sicurezza del Cittadino, politiche per le migrazioni  
Regolamenti.

[www.integrazionemigranti.gov.it](http://www.integrazionemigranti.gov.it)

[www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)

[www.welforum.it](http://www.welforum.it)





Il Rapporto raccoglie gli studi e le analisi degli interventi di policy che la Fondazione ha realizzato nel 2022. I primi due capitoli esaminano le iniziative attivate sul territorio regionale dal Pnrr per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e le *green community*. Il terzo capitolo è riservato alla politica regionale per l'infrastruttura ferroviaria locale finanziata dal PO 2014-2020. Si propongono poi due studi sulle misure per le infrastrutture sociali (capitolo 4) e le imprese sociali (capitolo 5). I capitoli 6 e 7 propongono, rispettivamente, l'analisi delle politiche regionali rivolte alla valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità e lo studio degli effetti di alcuni interventi regionali per la promozione della cultura della legalità.

Volume in PDF:



€ 25,00

ISBN 979-12-5965-225-6



9 791259 652256