



*Governance multi-livello e sviluppo rurale:  
il ruolo delle province italiane – Provincia di Lecce*

## **RAPPORTO SUL CASO DI STUDIO: PROVINCIA DI LECCE**

*Barbara Forcina*

## **INDICE**

1. BREVE INQUADRAMENTO DEL TERRITORIO	3
2. FUNZIONI E PROGRAMMI DELLA PROVINCIA	9
2.1 Funzioni proprie e funzioni conferite dalla Regione	9
2.2 Funzioni svolte con progettualità cofinanziata	16
3. LE RISORSE	20
3.1 Le risorse di bilancio	20
3.2 Le risorse aggiuntive	24
4. RELAZIONI TRA PROVINCIA E ATTORI LOCALI	28
3.1 La Regione	28
3.2 Gli attori locali	28
3.3 I partenariati di progetto	30
5. L'INTERVENTO DELLA PROVINCIA NEL SISTEMA PRODUTTIVO MANIFATTURIERO E AGRICOLO E NEL TURISMO	32
ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	36
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	37

*Al Focus Group con la Provincia di Lecce hanno partecipato rappresentanti del Servizio Politiche comunitarie, sviluppo locale e rapporti con l'Università, del Servizio Turismo, marketing territoriale e sviluppo rurale, del Servizio Ambiente e tutela venatoria, del Servizio Politiche del lavoro e formazione professionale, del Servizio Politiche culturali e sistemi museali, del Servizio Pianificazione territoriale, del Servizio Risorse finanziarie.*

*Al Focus Group con gli attori locali hanno partecipato i rappresentanti dei GAL Isola Salento, Terra d'Otranto e Serre Salentine, del GAC Adriatico Salentino, della Coldiretti, della Confederazione italiana agricoltori (CIA), di Confartigianato, di Confcooperative, del Consorzio per la Tutela dell'olio extra vergine d'oliva Terra d'Otranto DOP, dell'Associazione Produttori Olivicoli Lecce (APOL), dell'Associazione dei dottori in agraria e forestali della Provincia di Lecce (ADAF Lecce), del Collegio interprovinciale degli agrotecnici e degli agrotecnici laureati di Lecce - Brindisi, della Banca Popolare Pugliese.*

*Al Focus Group sui patti territoriali hanno partecipato rappresentanti della Provincia di Lecce: Servizio Politiche comunitarie, sviluppo locale e rapporti con l'Università, Servizio Turismo, marketing territoriale e sviluppo rurale, Servizio Politiche del lavoro e formazione professionale.*

## 1. BREVE INQUADRAMENTO DEL TERRITORIO

Il territorio della Provincia di Lecce è interamente pianeggiante ed è classificato come prevalentemente urbano dall'OCSE e come area rurale intermedia (eccetto il polo urbano della città di Lecce) dalla zonizzazione del Piano di sviluppo rurale nazionale.

**Figura1 – Classificazione OCSE (centro) e Piano Sviluppo Rurale Nazionale 2007-2013 (destra) del territorio della Provincia di Lecce**



Fonte: Nostre elaborazioni su mappe OCSE e PSN

Lecce è la terza provincia regionale per estensione (2.759 kmq contro i 6.971 di Foggia e i 3.825 di Bari) ma, comprendendo il 38% del totale dei Comuni pugliesi (97 su 258) e un quinto della popolazione regionale (802 mila su oltre 4 milioni), registra una densità abitativa (290,65 abitanti per kmq) seconda in regione solo alla Provincia di Bari (326,06) e di gran lunga superiore al totale regionale (209,35) e nazionale (197,23).

Il 19% della popolazione attiva regionale (quasi 2,7 milioni) è residente nella Provincia di Lecce (circa 524 mila), ma si riscontra una situazione di squilibrio sociale ed economico.

L'indice di dipendenza strutturale (53,17) denota un carico della popolazione non attiva (0-14 anni e oltre 64 anni) sulla popolazione attiva in linea con quello nazionale ma superiore di oltre tre punti rispetto a quello regionale. Inoltre, si evidenzia una forte presenza di soggetti anziani rispetto ai giovanissimi (l'indice di vecchiaia è 153,82 e supera di oltre 20 punti quello regionale e di 5 punti quello nazionale).

Il tasso di disoccupazione totale (15,62) supera di poco il valore regionale (13,12) ma è quasi il doppio di quello registrato a livello nazionale (8,41), mentre il tasso di occupazione totale (44,35), più o meno in linea con quello regionale, è inferiore di oltre 12 punti a quello nazionale (56,94).

Analogamente a quanto accade a livello regionale e nazionale, l'occupazione si concentra soprattutto in attività altre rispetto all'agricoltura e all'industria, che rivestono invece un ruolo marginale.

La struttura occupazionale riflette le trasformazioni avvenute nel tessuto economico provinciale dovuta soprattutto alla crisi del comparto manifatturiero, specialmente del settore tessile-abbigliamento-calzaturiero (TAC): al 2011 i servizi impiegavano il 73,35% degli occupati,

superando il livello sia regionale (66,80%) sia nazionale (67,83%); il comparto agricolo assorbe occupati (5,32%) in misura minore rispetto a quanto avviene a livello regionale (8,73%), ma maggiore di quello nazionale (3,70%); nel comparto industriale, invece, si registrano livelli inferiori (21,32%) rispetto sia alla Regione (24,47%) sia all'Italia nel suo complesso (28,47%).

**Tabella 1 – Caratteristiche territoriali e socio-economiche**

	<b>Provincia di Lecce</b>	<b>Regione Puglia</b>	<b>Italia</b>
Superficie (kmq 2011)	2.759,40	19.357,90	301.336,00
Numero di Comuni (v.a. al 31/12/2011)	97	258	8.092
Popolazione anagrafica (v.a. al 09/10/2011)	802.018	4.052.566	59.433.744
Densità abitativa (ab/kmq al 09/10/2011)	290,65	209,35	197,23
Indice di vecchiaia (indicatore, 31/12/2009)	153,82	130,09	148,75
Indice di dipendenza strutturale (indicatore, 09/10/2011)	53,17	50,80	53,49
Popolazione 15-64 anni (% al 2011)*	65,29	66,31	65,15
Occupati (v.a. al 2011), di cui	240.322	1.234.745	22.967.243
– agricoltura (% 2011)	5,32	8,73	3,70
– industria (% 2011)	21,32	24,47	28,47
– altre attività (% 2011)	73,35	66,80	67,83
Tasso di attività 15-64 anni (indicatore Istat, 2011)	52,66	51,61	62,25
Tasso di occupazione totale 15-64 anni (indicatore Istat, 2011)	44,35	44,76	56,94
Tasso di disoccupazione totale 15-64 anni (indicatore Istat, 2011)	15,62	13,12	8,41

\* *Nostre elaborazioni*

*Fonte: Atlante della competitività delle province e delle regioni, Istituto Tagliacarne-Unioncamere.*

Sempre al 2011, risulta localizzato nella Provincia di Lecce il 19% delle imprese pugliesi registrate alla Camera di commercio, che contribuiscono al valore aggiunto regionale per il 20% (e a quello nazionale per lo 0,9%).

Il 10% delle imprese leccesi sono manifatturiere, mentre il 15% si occupa di costruzioni; e insieme producono il 23% del valore aggiunto provinciale. È dedicato all'agricoltura, silvicoltura e pesca il 14% delle imprese salentine, a cui afferisce solo l'1,63% del valore aggiunto provinciale. Rivestono un ruolo di primo piano, invece, i servizi, con una quota percentuale sul totale provinciale (75,67%) che supera sia quella regionale (74%) che quella nazionale (73%).

La produzione totale agricola provinciale ai prezzi base si attesta su un valore di poco oltre i 380 milioni di euro (di cui quasi metà concernente le coltivazioni legnose e il 35% relativa alle coltivazioni erbacee) e costituisce il 20% di quella regionale.

Il reddito disponibile totale al 2010 rappresenta il 19% di quello pugliese, mentre quello disponibile pro-capite (poco più di 12 mila euro), pur essendo in linea con quello regionale, è più di un terzo inferiore rispetto a quello nazionale (17 mila euro).

**Tabella 2 – Caratteristiche strutturali dell'economia**

	Provincia di Lecce		Regione Puglia		Italia	
Totale imprese registrate, numero (Infocamere, 31/12/2011), di cui:	73.014		385.856		6.110.074	
– Agricoltura, silvicoltura, pesca	10.294	14,10%	86.064	22,30%	837.624	13,71%
– Attività manifatturiere	7.326	10,03%	32.882	8,52%	617.768	10,11%
– Costruzioni	10.619	14,54%	47.385	12,28%	906.496	14,84%
– Commercio all'ingrosso e al dettaglio	22.417	30,70%	109.833	28,46%	1.550.863	25,38%
– Attività dei servizi alloggio e ristorazione	4.733	6,48%	20.573	5,33%	392.337	6,42%
Valore aggiunto totale, Meuro, 2010, di cui:	12.194		61.918		1.395.219	
– Agricoltura	199	1,63%	2.215	3,58%	26.698	1,91%
– Totale industria	2.768	22,70%	13.974	22,57%	347.094	24,88%
– Servizi	9.227	75,67%	45.730	73,85%	1.021.426	73,21%
Reddito disp. totale, Meuro (elab. Ist. Tagliacarne, 2010)	9.986		51.649		1.029.943	
Reddito disp. procapite, euro (elab. Ist. Tagliacarne, 2010)	12.259,21		12.635,30		17.028,53	
Produzione totale agricola ai prezzi base, migliaia di euro (2010), di cui:	380.704		3.411.623		45.942.616	
– Coltivazioni erbacee	132.219	34,73%	1.274.255	37,35%	14.687.486	31,97%
– Coltivazioni legnose	172.710	45,37%	1.296.620	38,01%	10.439.470	22,72%
– Prodotti zootecnici	32.201	8,46%	308.586	9,05%	14.889.559	32,41%
– Prodotti forestali	4	0,00%	7.853	0,23%	476.690	1,04%
– Servizi annessi	43.571	11,44%	524.310	15,37%	5.449.412	11,86%

Fonte: Nostra elaborazione su dati Atlante della competitività delle province e delle regioni, Istituto Tagliacarne–Unioncamere.

Il valore aggiunto totale provinciale, tra il 2000 e il 2011, è aumentato più del 25% grazie alla crescita nel comparto industriale nel suo complesso (+12%) e, soprattutto, dei servizi (+34%), che hanno controbilanciato il crollo del valore aggiunto di agricoltura, silvicoltura e pesca (-32%).

L'industria e i servizi, nel periodo 2000-2008, hanno aumentato il loro valore aggiunto rispettivamente del 23% e del 31%, ma, negli anni a cavallo della crisi (2008-2011), mentre i servizi sono rimasti pressoché stabili (+2%), l'industria ha subito una flessione del 9%. La quota agricola sul valore aggiunto provinciale, invece, è diminuita lungo tutto il decennio: -32% sia tra il 2000 e il 2008 sia tra il 2000 e il 2011, ma negli anni a cavallo della crisi ha avuto un lieve aumento (+1%). E ciò ha condizionato anche il peso relativo del valore aggiunto dei diversi comparti sul totale: mentre quello dei servizi e dell'industria si mantiene relativamente stabile (tra il 73-75% per il primo e intorno al 22-24% il secondo), quello di agricoltura, silvicoltura e pesca si riduce dal 4% al 2%.

Il valore aggiunto della provincia di Lecce cresce in totale pressoché come quello pugliese, anche se meno di quello italiano (tra il 2000 e il 2011, rispettivamente, +26%, +24% e +32%). Diverso è però l'andamento dei diversi comparti produttivi. Il peso del valore aggiunto agricolo sul totale provinciale si riduce di un terzo (-32%), mentre scende del 19% a livello regionale e solo del 6% a livello nazionale. Quello dell'industria nel suo complesso, invece, cresce ad un tasso maggiore di quello regionale, ma molto meno in quanto avviene a livello nazionale (rispettivamente, +12%,

+ 10%, +18%); la quota riferita ai servizi, infine, aumenta (+34%) in misura quasi comparabile a quella regionale (+32%) e nazionale (+39%).

**Tabella 3 – Valore aggiunto totale ai prezzi base per categoria (prezzi correnti, Meuro)**

		Agricoltura, silvicoltura e pesca (a)	(a/d)	Industria (b)	(b/d)	Servizi (c)	(c/d)	Totale (d)
<b>Provincia di Lecce</b>	2000	344	3,78%	2.316	25,48%	6.428	70,73%	9.088
	2008	233	2,02%	2.841	24,66%	8.446	73,31%	11.520
	2011	235	2,05%	2.589	22,60%	8.630	75,35%	11.454
	Δ 2008/2000	-32%		23%		31%		27%
	Δ 2011/2000	-32%		12%		34%		26%
	Δ 2011/2008	1%		-9%		2%		-0,6%
<b>Regione Puglia</b>	2000	2.852	5,63%	12.287	24,27%	35.494	70,10%	50.633
	2008	2.463	3,93%	15.413	24,57%	44.866	71,51%	62.742
	2011	2.322	3,71%	13.497	21,54%	46.840	74,75%	62.659
	Δ 2008/2000	-14%		25%		26%		24%
	Δ 2011/2000	-19%		10%		32%		24%
	Δ 2011/2008	-6%		-12%		4%		-0,1%
<b>Italia</b>	2000	30.036	2,80%	297.109	27,74%	743.745	69,45%	1.070.891
	2008	28.851	2,04%	378.722	26,72%	1.009.927	71,25%	1.417.500
	2011	28.150	1,99%	351.495	24,84%	1.035.563	73,17%	1.415.207
	Δ 2008/2000	-4%		27%		36%		32%
	Δ 2011/2000	-6%		18%		39%		32%
	Δ 2011/2008	-2%		-7%		3%		-0,2%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat.

Tra il 2000 e il 2010 il numero di aziende agricole con coltivazioni subisce una lieve flessione al ribasso(-5%), ma notevolmente meno di quanto accaduto a livello regionale(-19%) e nazionale (-32%), mentre quello di aziende con allevamenti è aumentato di più (da 827 a 1.560, contro il +38% regionale) e in controtendenza rispetto all'Italia (-41%). E lo stesso si può dire per la superficie agricola totale (rispettivamente, +7%, +1,4% e -9%) e anche per la superficie agricola utilizzata (+6%, +3%, -2,5%).

Vengono potenziate soprattutto le coltivazioni legnose (in particolare, l'olivo con un +16,11%) e, nonostante il calo delle superfici a seminativi (dovuto soprattutto al crollo delle coltivazioni di tabacco), si ampliano quelle a frumento tenero e spelta (+46%) e le foraggere (+64%).

Ma, mentre si riducono notevolmente gli allevamenti e i capi bovini (rispettivamente, -19% e -12%), aumentano quelli ovini (+13% per gli allevamenti e addirittura +57% per i capi).

Tabella 4 –Caratteristiche strutturali del settore primario

	Provincia di Lecce			Regione Puglia			Italia		
	2000	2010	A2010/00	2000	2010	A2010/00	2000	2010	A2010/00
Numero di aziende con coltivazioni, di cui:	74.772,00	71.003,00	-5,04%	336.667,00	271.558,00	-19,34%	2.393.892,00	1.616.046,00	-32,49%
- Superficie agricola totale (ettari)	162.406,53	173.774,22	7,00%	1.369.250,91	1.388.844,95	1,43%	18.766.584,00	17.078.307,00	-9,00%
- Superficie agricola utilizzata (ettari)	151.731,94	161.130,94	6,19%	1.247.577,33	1.285.289,90	3,02%	13.181.859,00	12.856.048,00	-2,47%
<i>a coltivazioni legnose, di cui</i>	<i>96.104,09</i>	<i>107.223,94</i>	<i>11,57%</i>	<i>505.034,58</i>	<i>526.893,79</i>	<i>4,33%</i>	<i>2.444.082,00</i>	<i>2.380.769,00</i>	<i>-2,59%</i>
- Vite	10.346,41	8.462,25	-18,21%	111.290,21	107.489,89	-3,41%	717.334,00	664.296,00	-7,39%
- olivo	83.822,16	97.329,38	16,11%	338.039,15	373.284,95	10,43%	1.066.396,00	1.123.330,00	5,34%
<i>a seminativi, di cui</i>	<i>51.522,60</i>	<i>50.243,47</i>	<i>-2,48%</i>	<i>650.205,62</i>	<i>651.404,81</i>	<i>0,18%</i>	<i>7.283.882,00</i>	<i>7.009.311,00</i>	<i>-3,77%</i>
- frumento tenero e spelta	764,48	1.119,30	46,41%	17.209,04	15.337,69	-10,87%	535.687,32	542.873,80	1,34%
- frumento duro	22.246,55	18.129,51	-18,51%	409.991,97	342.500,58	-16,46%	1.699.480,00	1.419.106,00	-16,50%
- piante industriali	8.333,61	182,34	-97,81%	19.418,57	6.550,90	-66,26%	510.991,81	342.794,17	-32,92%
- ortive	4.537,57	5.040,36	11,08%	43.955,95	58.264,65	32,55%	259.295,54	299.681,67	15,58%
- foraggiere avvicendate	1.967,40	3.217,43	63,54%	53.854,15	71.045,93	31,92%	1.530.845,00	1.917.850,00	25,28%
<i>a prati permanenti e pascoli</i>	<i>3.250,54</i>	<i>2.121,65</i>	<i>-34,73%</i>	<i>90.066,28</i>	<i>103.051,60</i>	<i>14,42%</i>	<i>3.414.592,00</i>	<i>3.434.073,00</i>	<i>0,57%</i>
Numero di aziende con allevamenti, di cui:	827,00	1.560,00	88,63%	6.547,00	9.012,00	37,65%	370.356,00	217.449,00	-41,29%
- con allevamenti bovini	536,00	433,00	-19,22%	4.386,00	3.633,00	-17,17%	171.994,00	124.210,00	-27,78%
- con allevamenti ovini	197,00	223,00	13,20%	2.309,00	2.065,00	-10,57%	89.151,00	51.096,00	-42,69%
Numero di capi bovini	8.084,00	7.075,00	-12,48%	152.723,00	158.757,00	3,95%	6.049.252,00	5.592.700,00	-7,55%
Numero di capi ovini	24.611,00	38.537,00	56,58%	217.515,00	272.408,00	25,24%	6.789.825,00	6.782.179,00	-0,11%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat, Censimenti dell'agricoltura 2000 e 2010.

In relazione ai mercati esteri, mentre nel 2010 i volumi di merci importate superava quelli delle merci esportate e si registravano propensione all'export (2,89%) e tasso di apertura (6,28%) molto inferiori a quelli sia regionali (rispettivamente, 11,17% e 27,25%) sia nazionali (23,89% e 48,49%), nel 2011 la bilancia commerciale della Provincia di Lecce migliora nettamente evidenziando un saldo positivo dovuto ad una importante crescita delle esportazioni (+32%) e al contemporaneo calo delle importazioni (-12%).

**Tabella 5 – Apertura dei mercati (Meuro, %)**

	Provincia di Lecce			Regione Puglia			Italia		
	2010	2011	<i>Δ</i>	2010	2011	<i>Δ</i>	2010	2011	<i>Δ</i>
Importazioni	413	362	-12%	9.953	11.902	+20%	343.220	400.184	17%
Esportazioni	352	465	+32%	6.918	8.159	+18%	333.329	371.153	11%
<i>Propensione all'export (2010)</i>	2,89			11,17			23,89		
<i>Tasso di apertura (2010)</i>	6,28			27,25			48,49		

Fonte: Atlante della competitività delle province e delle regioni, Istituto Tagliacarne – Unioncamere

Prendendo in esame gli indici di infrastrutturazione<sup>1</sup> elaborati dall'Istituto Tagliacarne, si evidenzia che, tra il 2001 ed il 2011, l'indice generale delle infrastrutture del territorio provinciale aumenta del 6% (passando da 75,71 a 80,16) e si avvicina maggiormente al valore base nazionale (Italia=100). Analizzando, però, le singole componenti di tale incremento si nota che ad essere potenziate sono le infrastrutture sociali (+12%) più che quelle economiche (+3%).

**Tabella 6 – Indici di infrastrutturazione (Italia=100)**

	Provincia di Lecce		Regione Puglia	
	2001	2011	2001	2011
Infrastrutture economiche*	71,35	73,22	86,78	91,80
Infrastrutture sociali**	85,87	96,35	84,33	87,55
Indice generale infrastrutture (economiche e sociali)	75,71	80,16	86,05	90,53

\*Infrastrutture economiche: rete stradale, rete ferroviaria, porti, aeroporti, impianti e reti energetico-ambientali, strutture e reti per la telefonia e la telematica, reti bancarie e servizi vari.

\*\*Infrastrutture sociali: strutture culturali e ricreative, strutture per l'istruzione, strutture sanitarie.

Fonte: Atlante della competitività delle province e delle regioni, Istituto Tagliacarne – Unioncamere.

<sup>1</sup>Gli indici di infrastrutturazione vengono calcolati prendendo in considerazione una serie di categorie di infrastrutture economiche e sociali: rete stradale; rete ferroviaria; porti (e bacini di utenza); aeroporti (e bacini di utenza); impianti e reti energetico-ambientali; strutture e reti per la telefonia e la telematica; reti bancarie e di servizi vari; strutture culturali e ricreative; strutture per l'istruzione; strutture sanitarie. Ognuna di esse è a sua volta la sintesi di indicatori elementari sia "puntuali" che di "performance". Le variabili elementari vengono trasformate in quote sul totale nazionale e, attraverso una media ponderata, si costruiscono indicatori di assorbimento di quantità e di qualità. Usando la matrice di correlazione si individua un sistema dei pesi proporzionali. Viene poi determinato l'indice di dotazione infrastrutturale complessivo provinciale attraverso una media aritmetica ponderata dei due indicatori con pesi inversamente proporzionali ad una loro misura di variabilità. Per maggiori dettagli si rimanda a quanto contenuto nelle note metodologiche dei seguenti lavori dell'Istituto Tagliacarne: "La dotazione delle infrastrutture per lo sviluppo delle imprese nelle 103 province", 1998; "La dotazione di infrastrutture nelle province italiane 1997-2000", 2001; "Le infrastrutture nelle province italiane tra l'inizio e la fine degli anni '90: un confronto temporale Unioncamere", 2002. I lavori sono consultabili on-line nel focus ricerche tematiche del sito [www.tagliacarne.it](http://www.tagliacarne.it).



## **2. FUNZIONI E PROGRAMMI DELLA PROVINCIA**

### **2.1 Funzioni proprie e funzioni conferite dalla Regione**

In Puglia, il legislatore regionale è intervenuto per riordinare funzioni e compiti amministrativi tra Regione ed enti locali nel 2000, sia con una legge generale (la n. 22, poi abrogata e sostituita con la L.r. n. 36/2008), sia con una serie di leggi settoriali che hanno normato la suddivisione delle competenze in materia di agricoltura (n. 16), tutela ambientale (n. 17), boschi e foreste, protezione civile e lotta agli incendi boschivi (n. 18), energia e risparmio energetico, miniere e risorse geotermiche (n. 19), opere pubbliche, viabilità e trasporti (n. 20), salute umana e di sanità veterinaria (n. 21), urbanistica e pianificazione territoriale e edilizia residenziale pubblica (n. 23), artigianato, industria, fiere, mercati e commercio, turismo, sport, promozione culturale, beni culturali, istruzione scolastica, diritto allo studio e formazione professionale (n. 24).

La Regione, però, sembra mantenere a sé anche compiti che, in base al principio di sussidiarietà, potrebbero essere conferiti agli enti locali, ed in particolare alle Province.

La normativa generale, infatti, prevede per le Province l'esercizio delle funzioni amministrative che "per dimensioni territoriali e capacità organizzativa non possono essere adeguatamente svolte dai comuni" e delle funzioni individuate da specifiche normative di settore. Restano, invece, in capo alla Regione tutte le funzioni di programmazione territoriale e socio-economica, a cui le Province sono solo chiamate a concorrere. Attraverso la legislazione sulle funzioni a carattere settoriale, il profilo delle normative regionali viene conformato alla nuova articolazione delle competenze e, in alcuni casi, si delinea un quadro di riferimento unitario per ricomporre la frammentazione delle attribuzioni, senza portare, però, ad un adeguato compimento del decentramento di compiti verso il basso. Per le politiche settoriali, in ossequio al principio dell'integrazione tra i diversi livelli di governo locale, vengono però incentivati i collegamenti tra i diversi settori tramite gli strumenti della programmazione/progettazione integrata.

In materia di *agricoltura* la Legge n. 16/2000 prevede che la Regione individui iniziative e risorse a sostegno del sistema agricolo-alimentare, della pesca, dell'agriturismo, della caccia, dello sviluppo rurale e dell'alimentazione in un piano poliennale articolato per stralci annuali, a cui le Province partecipano mediante il proprio Piano agricolo triennale. Ma, in effetti, la Regione ha attivato le deleghe solo per il rilascio delle autorizzazioni per l'utilizzo in agricoltura dei fanghi di depurazione, l'erogazione di indennizzi alle imprese agricole per danni da calamità atmosferiche (in applicazione della L.r. n. 24/90 e della Legge n.185/92) e il controllo sulle iscrizioni degli imprenditori agricoli all'albo regionale degli operatori agrituristici (che risale in parte già alla L.r. n. 34/85), a volte senza nemmeno trasferire le necessarie risorse umane e finanziarie (come per le funzioni amministrative per l'agriturismo, per cui vengono utilizzate risorse proprie).

Per quanto riguarda in generale il *settore produttivo*, invece, le Province possono gestire interventi di promozione e sostegno dell'artigianato e predisporre, con i Comuni, un piano triennale di iniziative da proporre alla Regione, svolgere funzioni amministrative relative alla produzione di mangimi (semplici, composti, completi o complementari) e all'individuazione, realizzazione e gestione di aree di sviluppo industriale ecologicamente attrezzate. Supportano,

inoltre, le attività imprenditoriali attraverso attività di studio e analisi, di pianificazione strategica e di informazione sulle opportunità offerte dai fondi comunitari.

Nel campo dell'*urbanistica* e della *pianificazione territoriale*, è nel Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) che le Province svolgono le funzioni di indirizzo e coordinamento dello sviluppo nei vari ambiti di cui sono competenti, come il sistema viario e la mobilità, la tutela e salvaguardia dell'ambiente e delle risorse naturali, gli indirizzi per le politiche insediative e per il consumo di suolo. E sono di competenza delle Province anche la progettazione, l'esecuzione e la manutenzione delle opere infrastrutturali necessarie a garantire i trasporti pubblici e degli impianti e delle attrezzature sportive di interesse provinciale, nonché l'attività amministrativa concernente le opere portuali, i procedimenti espropriativi, le occupazioni temporanee e di urgenza, i provvedimenti per gli interventi realizzati da consorzi e nuclei di sviluppo.

Il PTCP ha le caratteristiche di un modello di gestione più che di uno strumento di controllo: è elaborato seguendo indirizzi, criteri e orientamenti del Documento regionale di assetto generale (DRAG) e costituisce la cornice generale entro cui sono ricomprese intese locali che formano i tasselli della strategia generale di area vasta (riferita a infrastrutture, aspetti di interesse paesistico-ambientali, assetto idrico, idrogeologico e idraulico-forestale, etc.) a cui i Comuni e gli altri soggetti pubblici devono conformare la loro pianificazione territoriale e urbanistica. Il PTCP non consente di promuovere attività intercomunali né di avere la regia diretta dei rapporti con i Comuni ma, a partire dal 2006, pur rimanendo uno strumento derivato dalla pianificazione regionale, ha iniziato a trarre beneficio di un graduale decentramento delle funzioni urbanistiche verso le Province e del progressivo allentamento del rapporto gerarchico tra Regione e Province a seguito degli impegni reciproci assunti in specifiche singole convenzioni siglate a conclusione di un percorso istituzionalizzato di discussione e condivisione (il Tavolo di coordinamento politico presieduto dall'Assessore all'Assetto del Territorio e partecipato dai Presidenti delle Province o loro delegati).

In esso sono sviluppate anche le linee programmatiche inerenti la *viabilità*, altra funzione spettante alle Province. Compete loro, infatti, la progettazione, costruzione, manutenzione e vigilanza delle strade provinciali, la gestione, manutenzione ordinaria e straordinaria e la vigilanza della rete viaria regionale (eccetto i tratti autostradali), nonché le autorizzazioni e concessioni per attraversamenti, accessi e occupazione di suolo stradale e le attività di promozione, coordinamento e verifica delle attività dei Comuni (singoli e associati) per la realizzazione di infrastrutture pubbliche di servizio alle zone rurali. Anche in questo caso, le Province agiscono in base ad una programmazione regionale. Ne sono esempio le due edizioni di "Strada facendo" il Programma regionale di finanziamento straordinario di interventi sulla viabilità provinciale (su istanze delle Province approvate dalla Regione) con le risorse incamerate a seguito del trasferimento delle competenze sulle strade ex ANAS (D.lgs. n. 112/98). A volte, però, le Province sono riuscite comunque a ritagliarsi anche ruoli più innovativi, come nel caso del protocollo di intesa tra la Provincia di Lecce e i Comuni salentini per l'istituzione del Centro provinciale di monitoraggio degli incidenti stradali finalizzato a rilevare gli incidenti stradali raccogliendo flussi informativi georeferenziati da smartphone e dalle Polizie comunali e a supportare la Provincia a programmare e pianificare interventi su infrastrutture, transitabilità e sicurezza dei 2.700 km di strade provinciali.

Nell'ambito dei *trasporti*, alle Province compete l'individuazione delle zone caratterizzate da intensa conurbazione e il coordinamento delle attività degli enti locali ricompresi in tali zone, la gestione e la regolamentazione del trasporto pubblico (disposizioni su tempistica e percorsi, organizzazione di servizi speciali per categorie disagiate, turisti, giovani, etc.) delle autoscuole e delle scuole nautiche, dell'autotrasporto, della circolazione e transito di veicoli. Per queste funzioni la Regione ha trasferito adeguate risorse finanziarie ma nessuna unità di personale.

Alle Province è affidata anche la *tutela dell'ambiente e delle risorse naturali* e la predisposizione di un piano triennale di interventi (e eventuali piani di risanamento e ripristino ambientale) finalizzati ad applicare le leggi contro l'inquinamento dell'aria, del suolo e delle acque e a rimuovere eventuali situazioni di rischio, sia per l'ambiente sia per la salute. Le Province si occupano anche della formazione, tenuta e aggiornamento dei catasti delle utenze idriche, degli scarichi delle acque in mare e nel sottosuolo, delle infrastrutture irrigue, delle utilizzazioni agronomiche delle acque e del controllo e sviluppo delle fonti energetiche. Con il tempo si sono aggiunte ulteriori competenze autorizzatorie (tra cui quelle per lo scavo di pozzi per attingimento anche a uso domestico) ma non sempre sono state trasferite risorse e personale. Importanti sono, inoltre, le funzioni amministrative concernenti lo smaltimento e recupero dei rifiuti, la Valutazione di impatto ambientale (che rimane in capo alla Regione, tranne quella di alcuni specifici impianti) e la Valutazione di incidenza ambientale (che è delegata alle Province per i Siti di importanza comunitaria – SIC), il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, ma per esse le Province hanno avuto solo un trasferimento una tantum di risorse nel 2007 (ex L.r. n. 17/07) ma non di personale e sono attualmente portate avanti del tutto con risorse proprie. Discorso simile vale per il rilevamento, la disciplina, il controllo e il rilascio delle autorizzazioni allo scarico di acque reflue urbane e industriali di interesse provinciale (L.r. n. 17/00), con la sostanziale differenza che in questo caso non sono state neanche attribuite risorse finanziarie iniziali.

Sebbene in tali ambiti i compiti affidati rimangano ampi e trasversali e non contemplino né autonomia gestionale né un ruolo di coordinamento, in alcuni casi le Province hanno saputo conquistarsi significativi spazi di manovra, come è avvenuto per la Provincia di Lecce in materia di rifiuti e di risorse naturali. In relazione alla gestione dei rifiuti, ad esempio, la Provincia di Lecce fa parte di un Comitato di coordinamento del ciclo dei rifiuti a cui partecipano la Regione, i tre Ambiti territoriali ottimali di Lecce, la Prefettura, Assindustria, i proprietari degli impianti e le ditte che effettuano la raccolta, nonché i sindacati che rappresentano i lavoratori del settore, inoltre ha promosso e sottoscritto un accordo tra polizia provinciale e polizie municipali per combattere l'abbandono dei rifiuti e predispone una programmazione semestrale degli interventi di controllo nonché una relazione sulle attività di monitoraggio, vigilanza e controllo che invia alla Prefettura per i seguiti di competenza. Riguardo alla tutela e valorizzazione delle risorse naturali, invece, la Provincia ha coordinato e siglato un accordo con l'Azienda di promozione turistica provinciale e le sei aree naturali protette locali per creare il "Sistema dei Parchi del Salento" che nel 2012, grazie a finanziamenti del Programma operativo FESR, ha ottenuto la certificazione della Europarc Federation e la possibilità di utilizzare il logo della Carta Europea del Turismo Sostenibile nelle aree protette; inoltre, a fine 2010 ha sottoscritto una intesa con i Comuni litoranei e le principali associazioni di categoria degli operatori balneari per istituire un Tavolo Tecnico Permanente finalizzato alla gestione integrata delle coste, al contrasto

dell'erosione dovuta sia a fenomeni naturali sia ad attività antropiche e al monitoraggio delle relative opportunità di finanziamento da parte di fondi comunitari, nazionali e regionali.

In materia di promozione del *turismo*, ciascuna Provincia gestisce una sezione del catasto della Rete escursionistica pugliese (REP) – una rete costituita dalla Giunta regionale su acquisizione delle proposte di Province, Comunità montane e Parchi – e si occupa della classificazione delle strutture ricettive (L.r. n. 11/99, a cui non è seguito però il trasferimento né di mezzi finanziari né di personale). Di rilievo sono i compiti svolti per la valorizzazione e sviluppo del territorio, che in Puglia passano in particolar modo per l'incentivazione della destagionalizzazione dell'offerta turistica. Un tentativo in tal senso, sebbene non riuscito per colpa di spinte campanilistiche, è stato fatto dalle Province di Lecce, Taranto e Brindisi che, al fine di garantire una offerta turistica più articolata, più completa e quindi più appetibile, hanno sottoscritto dapprima un accordo per la costituzione di un Tavolo di consultazione permanente (2006) e poi un protocollo di intesa con la Regione Puglia (marzo 2007) in cui è stato definito un progetto di sviluppo integrato incentrato sulla promozione congiunta dell'area jonico-salentina corrispondente all'antica Terra d'Otranto (il cosiddetto "Grande Salento") e sulla valorizzazione di esperienze e iniziative culturali locali.

La *formazione scolastica e professionale* è tra le principali competenze delle Province pugliesi. Sono di competenza provinciale l'istruzione scolastica secondaria superiore, le relative politiche educative, la programmazione dell'offerta formativa per i giovani (scambi culturali, stage, corsi di specializzazione, master, ecc.) e le iniziative di integrazione e conoscenza tra studenti. Per la formazione professionale si tratta invece di delega piena, con totale autonomia di gestione e relativo trasferimento di risorse (LL.rr. n. 15/2002 e n. 32/2006 e Delibera Giunta Regionale n. 1575/2008,). Le Province pugliesi sono, infatti, Organismi intermedi del Fondo sociale europeo (FSE) e svolgono compiti di coordinamento e di programmazione territoriale sulla base di accordi fra la Regione Puglia, quale Autorità di Gestione del POR Puglia FSE 2007-2013, e le singole Province secondo lo schema previsto nella Deliberazione n. 1994 del 28/10/2008. Si occupano di orientamento e formazione di giovani e adulti disoccupati e gestiscono i Centri per l'impiego attraverso cui erogano servizi di matching tra domanda ed offerta di lavoro, di inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro (anche attraverso gli ammortizzatori sociali in deroga erogati attraverso l'azione di sistema Welfare to Work del PO FSE), di avviamento e di collocamento di disabili e altri soggetti deboli o in particolari condizioni di svantaggio.

Riguardo alle *politiche culturali*, le Province esercitano (e, eventualmente, sostengono) la gestione, tutela, valorizzazione e conservazione di musei, beni culturali e biblioteche, anche organizzati in rete, presenti nel proprio ambito territoriale, definiscono e/o promuovono programmi di gestione dei beni culturali e co-organizzano o sostengono attività culturali, musicali, teatrali, cinematografiche ed artistiche, anche ai fini del potenziamento dello sviluppo economico e lavorativo locale. Tali attività sono spesso ricorrenti e in molti casi sono diventate manifestazioni caratterizzanti il territorio provinciale, come la stagione lirica del Teatro Politeama Greco di Lecce o il festival di musica popolare salentina "Notte della Taranta" che si svolge in numerosi Comuni leccesi.

Le funzioni conferite alle Province dalla Regione Puglia sono quindi molto numerose e articolate. Per semplicità di analisi, le abbiamo raggruppate per macro-area e per tipologia di attività (tabella 7), classificandole e incrociandole con cinque fondamentali funzioni:

pianificazione/progettazione, regolazione, erogazione di aiuti finanziari agli operatori, realizzazione di servizi, attività generali di controllo, monitoraggio e valutazione.

Le Province pugliesi concentrano le attività di programmazione e pianificazione nella materie che rientrano nella macro-area “Sviluppo economico e attività produttive” (agricoltura, artigianato, aiuti alle imprese e turismo), mentre sono rarefatte nelle altre macro-aree e concernono soltanto l’urbanistica, la viabilità, la formazione scolastica e professionale e le politiche attive per il lavoro.

Più frequente è l’attività di regolazione (definizione di norme specifiche, regimi autorizzativi, criteri di ammissibilità, ecc.), perché articolata su numerose materie diffuse nelle diverse macro-aree, soprattutto negli ambiti concernenti sviluppo economico e attività produttive e territorio, ambiente e infrastrutture.

Ugualmente frequente e diffusa è l’attività di realizzazione di opere/servizi, che ritroviamo in tutte le macro-aree e riguarda, in particolare, attività produttive, ambiente e risorse naturali, lavori pubblici, viabilità, trasporti, formazione scolastica e professionale, politiche lavorative, cultura.

**Tabella 7–Funzioni conferite alle Province dalla Regione Puglia**

Macro area	Materia	Pianificazione e progettazione	Regolazione	Aiuti finanziari agli operatori	Realizzazione di servizi	Controllo, monitoraggio, valutazione
Sviluppo economico e attività produttive	Agricoltura, foreste, caccia, pesca, sviluppo rurale, agriturismo, alimentazione	X	X	X	X	X
	Artigianato	X			X	
	Industria e aiuti alle imprese	X	X		X	
	Turismo	X	X	X	X	
	Energia (rinnovabile e risparmio energetico)		X			
	Miniere e risorse geotermiche		X			
Territorio, ambiente e infrastrutture	Urbanistica	X	X			
	Beni ambientali		X		X	
	Protezione e tutela della natura e dell’ambiente		X	X	X	X
	Risorse idriche e difesa del suolo		X		X	
	Lavori pubblici		X		X	X
	Viabilità	X	X		X	X
	Trasporti		X			X
Protezione civile				X	X	
Servizi alla persona e alla comunità	Servizi sociali e integrazione socio-sanitaria		X	X		
	Formazione professionale	X	X		X	X
	Istruzione scolastica	X			X	X
	Mercato del lavoro	X		X	X	X
	Beni e attività culturali		X	X	X	
	Spettacolo			X		
Sport			X			
Polizia amministrativa					X	X

Fonte: Nostre elaborazioni.

Le attività di controllo e monitoraggio riguardano in particolare le macro-aree “Territorio, ambiente e infrastrutture” (ambiente, calamità, lavori pubblici, viabilità e trasporti) e “Servizi alla persona e alla comunità” (formazione scolastica e professionale, politiche lavorative).

Rarefatta è, infine, l’attività di erogazione finanziaria agli operatori privati e pubblici, che si concentra soprattutto nella macro-area “Servizi alla persona e alla comunità” (servizi sociali, mercato del lavoro, spettacolo e sport).

Per svolgere tutte le funzioni di cui sopra, la Provincia di Lecce è dotata di una struttura interna che è il risultato di un processo riorganizzativo iniziato nel 2005 che ha via via modificato l’articolazione e l’ordinamento di Settori, Servizi e Uffici e delle posizioni organizzative per adeguarli all’evoluzione delle funzioni, alle successive riforme e alla richiesta di nuove professionalità.

A partire dalla fine degli anni novanta c’è stato forte aumento di personale, sia per concorso sia per trasferimento dal Ministero del Lavoro, superando la soglia dei 700 dipendenti. Di recente, però, con i pensionamenti senza sostituzioni l’Ente è stato snellito a circa 600 unità tarate sulle nuove esigenze ma, mancando il ricambio generazionale per limiti imposti alle spese e alle assunzioni, l’età media è abbastanza elevata, ad eccezione dei servizi portati avanti con finanziamenti a progetto.

La struttura organizzativa attuale risale al 2012, quando è stata rivista per calibrarla sulle competenze previste nella riforma Monti<sup>2</sup> e per ridurre la spesa senza ridurre i servizi erogati sul territorio.

La Provincia di Lecce ad oggi consta di quattro Settori articolati in Servizi, a loro volta suddivisi in Uffici:

1. *Settore Lavori pubblici e mobilità*, composto da: Servizio Edilizia e Patrimonio, Servizio Viabilità, Servizio Trasporti e Mobilità, Servizio Appalti ed espropri, Servizio Politiche educative e sport;
2. *Settore Ambiente, Sviluppo del territorio, Programmazione Strategica*, costituito da: Servizio Pianificazione territoriale, Servizio Ambiente e tutela venatoria, Servizio Programmazione e Pianificazione strategica, Servizio Turismo e Marketing territoriale, Sviluppo rurale, Servizio Politiche comunitarie Sviluppo locale e Rapporti con l’Università;
3. *Settore Risorse umane e finanziarie*, formato da: Servizio Personale, Organizzazione, Controlli interni, Affari generali e istituzionali, Servizio Risorse finanziarie, Servizio Innovazione tecnologica, Servizio Informazione e comunicazione, Servizio Avvocatura Parco auto, Ufficio Consigliera di parità;

---

<sup>2</sup>Mentre il decreto “Salva Italia” del dicembre 2011 riduceva le funzioni delle province al solo indirizzo politico e coordinamento dei Comuni delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, in seguito il Decreto Legge 95/2012 sulla Spending Review ha riservato alle Province, oltre alle funzioni di indirizzo e di coordinamento di cui sopra, anche funzioni in materia di territorio e tutela ambientale, trasporti e viabilità e istruzione.

4. *Settore Politiche culturali, sociali e del lavoro*, a cui afferiscono il Servizio Politiche culturali e sistemi museali, il Servizio Politiche del lavoro e formazione professionale, il Servizio Politiche sociali, di parità e giovanili, il Servizio Biblioteche e sistemi bibliotecari, il Servizio Attività produttive ed economato.

La nuova articolazione è stata dettata da scelte finanziarie che hanno comportato la riduzione del numero dei Settori e la loro riallocazione come Servizi di altri Settori (com'è avvenuto nel caso dello "Sviluppo locale", che, pur non essendo più tra le funzioni della Provincia, mantiene le competenze conquistate sul territorio con la concertazione e continua ad occupare una quindicina di unità di personale), la diminuzione e redistribuzione degli incarichi dirigenziali (passati in quindici anni da 26 a 19), nonché una generale rimodulazione e riduzione dei costi di personale.

Il funzionamento della struttura è regolata dall'Ordinamento degli uffici e dei servizi, mentre il coordinamento avviene attraverso due Comitati: il Comitato strategico, che viene convocato dal direttore generale e si riunisce ogni due settimane, e il Comitato operativo, composto dal Direttore generale e dai dirigenti di Settore, che raccorda le funzioni spettanti ai diversi settori.

Per lo svolgimento delle sue funzioni e il supporto al sistema socio-economico locale, la Provincia di Lecce si avvale, inoltre, di società e consorzi di cui detiene partecipazioni dirette, di cui però, a partire dal 2009<sup>3</sup>, è in corso un riordino e una razionalizzazione ai fini del contenimento della spesa a carico del bilancio provinciale.

Sono partecipate al 100% le società Alba Service Spa (che gestisce i servizi di manutenzione degli immobili della Provincia, degli edifici scolastici, delle strade provinciali e la realizzazione del sistema integrato di interventi inclusivi e servizi sociali), Nuova Salento Energia Srl (che si occupa della manutenzione degli impianti termici del territorio provinciale e realizza il Catasto degli Scarichi Idrici e delle utenze non ricomprese negli agglomerati individuati dal Piano di Tutela delle Acque della Regione Puglia) e Celestini Srl (costituita nel dicembre 2011 per l'alienazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare della Provincia). E quote significative sono detenute nella Società Trasporti Pubblici (STP) di Terra d'Otranto SpA. (70,15%) e nella Fondazione Istituzione Concertistica Orchestrale (ICO) "Tito Schipa" di Lecce (73,42%), che realizza spettacoli (sinfonici, lirici, etc.) e concerti nella propria sede, in Italia e all'estero.

Sono, invece, in dismissione le partecipazioni detenute nel consorzio Agenzia dell'Energia (85%) e nelle società Mercaflor Srl (48,70%) che gestiva il mercato dei fiori di Taviano, Porto di Otranto Spa (37,00%), Fiera di Galatina e del Salento Spa (25,32%).

Per tutte le società e enti vigilati, comunque, sono stati predisposti e attuati piani di contenimento di costi e spese di funzionamento, di compensi e gettoni di presenza e revocati alcuni Consigli di Amministrazione con nomina di un Amministratore Unico (come per STP).

---

<sup>3</sup>Si vedano a tal proposito le "Linee programmatiche per il mandato amministrativo 2009/2014", approvate dal Consiglio Provinciale con deliberazione C.P. n. 57/2008, e la deliberazione C.P. n. 94 del 21 dicembre 2009 "Indirizzi politico-amministrativi da osservare da parte di enti, aziende, istituzioni, consorzi e società partecipate dalla Provincia di Lecce".

## **2.2 Funzioni svolte con progettualità cofinanziata**

Pur vivendo di finanza derivata e pur in assenza di uno strumento di programmazione economica formalmente riconosciuto da poter utilizzare per combinare le risorse provenienti da diverse fonti e darsi un ruolo proprio di programmazione del territorio di riferimento, la Provincia di Lecce è riuscita ad assumere un ruolo strategico grazie alla intermediazione e al coordinamento di risorse aggiuntive rispetto a quelle di bilancio.

La concomitanza dell'aumento di funzioni da adempiere, del ridursi dei contributi e trasferimenti provenienti dallo Stato e dalla Regione e del ricorso all'indebitamento, e, non da ultimo, delle domande di intervento da parte del territorio con il sopravvenire della crisi, hanno prodotto, infatti, non solo la razionalizzazione delle spese, ma anche una ulteriore spinta a reperire risorse finanziarie aggiuntive tramite procedure competitive locali, regionali, nazionali ed europee.

La Provincia di Lecce, attraverso l'Ufficio Politiche comunitarie, si è costantemente impegnata a reperire risorse straordinarie anche partecipando a bandi e, mettendo a frutto le opportunità offerte dai fondi comunitari, ha realizzato (anche in partenariati nazionali e internazionali) progetti finalizzati allo sviluppo del sistema imprenditoriale e produttivo locale, attività di studio e di analisi del tessuto economico e insediativo, azioni di informazione e sensibilizzazione.

Gran parte delle funzioni affidate alle Province nel campo delle politiche attive del lavoro e della formazione vengono svolte con le risorse del Programma operativo regionale 2007-2013 del Fondo sociale europeo (FSE), di cui le Province pugliesi sono Organismo intermedio per le attività di formazione e orientamento professionale. Le Province siglano un Accordo con l'Autorità di gestione FSE e predispongono Piani annuali organizzati in quattro linee di intervento (Adattabilità, Occupabilità, Capitale umano, Assistenza tecnica) articolate per azioni che, nel loro insieme, compongono un progetto di sviluppo complessivo finalizzato a creare condizioni favorevoli per l'occupabilità. Si tratta, di una progettazione a monte, che parte dalle esigenze del territorio e propone interventi che interessano più settori (agroalimentare, turismo, green economy, cultura, innovazione, ecc.) e sono, pertanto, di competenza dell'intera amministrazione provinciale.

In Provincia di Lecce i Piani formativi annuali vengono predisposti e attuati con il supporto della Rete Territoriale dei Servizi per il Lavoro e dall'Osservatorio del Mercato del Lavoro della Provincia. Le azioni e le proposte operative sono elaborate a partire dall'analisi della situazione occupazionale locale e dei fabbisogni formativi, pongono al centro dell'attenzione i 200mila iscritti ai Centri per l'Impiego locale e riguardano:

- la formazione, qualificazione e specializzazione delle competenze professionali nel settore del turismo, della cultura e dell'ambiente, dell'industria e dei servizi, della tutela delle acque e del risparmio idrico, della gestione dei rifiuti e delle bonifiche, dei distretti produttivi presenti nella provincia di Lecce (Distretto Agroalimentare di Qualità Jonico Salentino, Distretto della Pietra, del Lapideo e del Marmo, Distretto delle Energie rinnovabili e Distretto del Turismo);
- la qualificazione e il sostegno ai disoccupati di lunga durata, ai lavoratori in Cassa integrazione guadagni straordinaria e in mobilità, nonché l'inserimento/reinserimento



lavorativo e/o la riqualificazione di soggetti deboli (giovani, ultra 45enni, donne, immigrati, persone con basso titolo di studio, ecc.), nonché la promozione di nuova imprenditorialità attraverso l'uso dell'ICT;

- tirocini formativi e corsi professionalizzanti sia per over 45, sia per giovani disoccupati, sia per persone senza qualifica o diploma, volti anche alla riscoperta degli antichi mestieri;
- supporto per favorire le buone pratiche e per elaborare, monitorare e valutare le azioni del POFSE a livello locale e migliorarne l'attuazione.

Nel Piano di attuazione 2012, inoltre, sono state incluse undici proposte di promozione e rilancio dello sviluppo socio-economico provinciale, basate su una visione unitaria del territorio locale (il Salento come "città funzionale") su cui si innestano iniziative per l'agricoltura, il turismo, la cultura, l'innovazione, la valorizzazione del patrimonio pubblico.

Su tali tematiche è attivo anche il Centro di informazione Antenna Europe Direct e dal 2009 si sono sviluppate le attività della rete Eures (una rete europea nata nel 1994 per favorire libera circolazione dei lavoratori) che pone in essere azioni di rilevazione dei fabbisogni di cercatori di lavoro e di imprese e di incrocio domanda-offerta di lavoro.

Sono stati inoltre realizzati interventi formativi finalizzati a migliorare l'inclusione nel mercato del lavoro, agendo sia sulle pari opportunità (con un progetto a valere sull'iniziativa comunitaria Equal) sia sui professionisti dell'istruzione e formazione professionale e sugli studenti (con diversi progetti finanziati con i programmi comunitari dedicati al lifelong learning succedutisi nel tempo). In relazione al progetto Equal *Donne, Media, Telecomunicazioni* (DMT), ad esempio, la Provincia ha promosso, sostenuto e gestito una Partnership di Sviluppo composta da soggetti pubblici e privati locali e altri paesi europei<sup>4</sup> con cui sono state portate avanti iniziative di formazione e informazione per facilitare l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale delle donne attraverso le nuove tecnologie (sviluppo e pianificazione di nuovi strumenti e metodologie per ridurre il digital divide) e promuovere politiche di conciliazione vita e lavoro. I progetti per il lifelong learning, invece, sono stati numerosi e hanno visto la Provincia in veste sia di promotore (come per il progetto *LEASYS*, che coinvolge una rete di 16 partner locali ed europei<sup>5</sup> e prevede lo sviluppo di buone prassi, modelli e metodi innovativi rivolti a docenti e formatori) sia di

---

<sup>4</sup>L'accordo di cooperazione è stato sottoscritto a fine luglio 2002 da partner locali (Fondazione Regina Pacis, Tecnopolis CSATA, Rete Exxaonlus, A.N.P.E. Regione Puglia, ARCIDONNA onlus, Università degli Studi di Lecce – Facoltà di Scienze della Formazione, C.E.L.I.P.S. di Bari, EIRENES Soc. Coop, Broker P.R. srl gruppo "mixer media management", Edinovas.r.l) e hanno aderito a partenariato il Ministero Pari Opportunità - Dipartimento Pari Opportunità, la Commissione Regionale Puglia per le Pari Opportunità, Sviluppo Italia Puglia, l'Ass. U.N.E.B.A. di Bari, il Centro Servizio al Volontariato Salento Caritas diocesana di Lecce, A.C.L.I. di Lecce, C.I.S.L. di Lecce e la Rete di scuole KTEMA. Sono stati componenti della Partnership di Sviluppo Transnazionale la Equal-it-y in the Information Society (Germania), la Junta de Extremadura - Consejeria de Cultura (Spagna), WoMen-Tiroler Gemeinschaftsprojekt e Insitut fur berufsbezogene Information e Schulung Tirol (Austria)

<sup>5</sup>Il partenariato è composto da: IPSSCT A. De Pace, Lecce (IT) Coordinatore Scientifico; Ministero dell'Istruzione – Ufficio Scolastico Regionale Puglia, Bari (IT); ITCG J. Monnet, Ostuni – BR (IT); IC L. Pirandello, Taranto (IT); ISS L. Scarambone, Lecce (IT); SMILE Puglia, Lecce, Taranto, Bari (IT); CISL Lecce (IT); CCIAA – ASSRI, Lecce (IT); API Lecce (IT); VebConsult S.r.l. Firenze (IT); ITF Schwerin (DE); KEA, Vocational Development Center, Rethymno, Creta (GR); VUSTE ENVIS, Praga (CZ); AXIS Consulting S.r.l., Sofia (BG); WETCO, Workers' Education & Training College, Sofia (BG).

partner (come i due progetti consecutivi, *NEXT* ed *ESPRIT*<sup>6</sup>, promossi dall'Associazione di enti locali TECLA e finalizzati ad incidere sul problema della dispersione scolastica attraverso una metodologia didattica innovativa basata sull'outdoor training e sullo sviluppo e l'esercizio delle "abilità sociali", il progetto *T-TACTIC@SCHOOL*<sup>7</sup>, promosso dall'Accademia Europea di Firenze, incentrato sul monitoraggio dei percorsi di mobilità internazionale e la certificazione delle competenze acquisite) e il progetto *CAREER GUIDELINES*, di cui è capofila la Provincia di Grosseto – Servizio Lavoro, che ha sperimentato e trasferito un modello di orientamento al lavoro basato su un database di profili professionali abbinati a gruppi di professioni e diverse possibili azioni di orientamento e apprendimento.

Per quanto riguarda la programmazione 2007-2013 del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), le attività della Provincia di Lecce si sono concentrate principalmente su opere di viabilità e solo in minima parte per interventi per la messa in sicurezza e riduzione dei rischi di allagamento e su iniziative di carattere culturale, naturale e turistico. E lavori di viabilità stradale, di opere e impianti in istituti scolastici per un totale di 40 milioni di euro sono stati finanziati alla Provincia di Lecce anche con delibere CIPE a valere sul Fondo per lo sviluppo e coesione 2007-2013 (già Fondo per le Aree Sottoutilizzate – FAS).

In materia di beni culturali, la Provincia di Lecce si occupa di promuovere e coordinare la cooperazione tra le biblioteche provinciali e, per svolgere tali attività, ha beneficiato di uno specifico Accordo di Programma Quadro (APQ) siglato con la Regione Puglia per potenziare e implementare i servizi della Biblioteca provinciale "N. Bernardini" e realizzare la Rete delle biblioteche della Provincia di Lecce (a cui aderiscono una quarantina di biblioteche di vario genere coordinate dalla Biblioteca Bernardini che funge da fulcro del sistema) e per un intervento di messa in sicurezza, restauro e recupero dell'ex Convitto Palmieri che ha portato alla realizzazione di una sala polifunzionale e di un'area espositiva. Le risorse per realizzare tali attività sono state rese disponibili a valere sul PO FESR Puglia 2007-2013: un finanziamento totale di 3,7 milioni di euro (di cui oltre 2 a carico della UE e 652mila regionali) per interventi infrastrutturali sul sistema bibliotecario e di 1,4 milioni di euro (di cui oltre 8 dall'Unione europea e 246 mila regionali) per il Palmieri. E, sempre in tema di cultura e turismo, la Provincia di Lecce ha beneficiato di risorse FESR (1,5 milioni di euro) per finanziare il piano di marketing *Salento d'Amare*, il marchio collettivo di indicazione geografica di proprietà della Provincia di Lecce utilizzato per la promozione del territorio attraverso la diversificazione e l'integrazione dell'offerta turistica e la destagionalizzazione dei flussi turistici. In particolare, sono state realizzate azioni di comunicazione e informazione, uno studio di fattibilità per un piano di segnaletica e di informazione turistica e di relativa manutenzione e un educational tour far conoscere ad operatori e tour operator giapponesi le tipicità ambientali, artistiche, culturali e produttive del Salento.

---

<sup>6</sup>Gli altri partner sono le Province di Matera, Potenza, Pescara e Teramo, il Verein zur Förderung Bewegung und Sportorientierter Jugendsozialarbeit (DE), il Zemaitijos Kolegija (LT) e il Threshold Consulting (UK).

<sup>7</sup>Ne sono partner, oltre alla Provincia di Lecce: Centro Studi Pluriversum (IT), Consorzio Istituti professionali associati Toscana (IT), XENA centro scambi e dinamiche interculturali (IT), Amadeus (AT) – Gesellschaft für Europabildung e. V (DE), Gobierno de Navarra Departamento de Educación (ES), Institut d'Estudis i Professions S.L. (ES), ONECO-Consultoría y Movilidad (ES), Cap Ulysse (FR), Euroyouth Portugal Unipessoal Lda (PT), Foyle Language School Limited (UK).

Le funzioni in materia di integrazione e pari opportunità, di protezione e tutela dei beni naturali, ambientali e culturali e di promozione turistica sono state finanziate anche utilizzando, sia nella presente che nella passata programmazione, le risorse messe a bando dai programmi europei di lifelong learning, di cooperazione transfrontaliera, interregionale e territoriale (TACIS, Interreg Italia-Albania e Grecia-Italia, IPA, altri). Si tratta di numerosissimi interventi che hanno riguardato la sicurezza e attività di prevenzione, di accompagnamento e inserimento di immigrati, il turismo, lo sviluppo rurale sostenibile, la tutela e valorizzazione dei beni ambientali e culturali, ma anche la cooperazione nel campo della ricerca, dello sviluppo e del trasferimento delle tecnologie.

La Provincia, tra gli altri, è stata capofila del progetto *CAIA - Centro anti violenza italo-albanese*, che ha avuto l'obiettivo di accogliere e sostenere donne vittime di violenza e di tratta a scopo di sfruttamento sessuale e/o lavorativo, e di due progetti finalizzati a valorizzazione del patrimonio, i luoghi e le tradizioni dell'area transfrontaliera della Puglia con l'Albania (*VALT - Valorization of Art, Language and Tourism*) e della Grecia (*Sul cammino di Enea*). Ed è stata partner di svariati progetti tra cui menzioniamo solo alcuni: *FAMA - Formazione degli Albanesi in Mestieri Antichi* (finalizzato alla riqualificazione lavorativa nel settore edile dei cittadini albanesi residenti a Lecce e provincia), *NO-BARRIER* (che promuove il turismo accessibile e la destagionalizzazione dei flussi turistici), *Adriatico Meridionale & Jonio Wet Land System* (sulla elaborazione di modelli e strumenti di gestione comuni delle zone umide), *APREH* (che promuove il patrimonio storico e naturalistico dei fondali marini della costa salentina e di Cefalonia), *MEDITERRANEAN LIFE STYLE* (finalizzato alla creazione di un circuito turistico greco-salentino ispirato ai valori tipici dello stile di vita mediterraneo).

Per lo sviluppo dei rapporti internazionali verso i Balcani e il Mediterraneo, inoltre, la Provincia di Lecce ha svolto con risorse aggiuntive anche molteplici attività volte a sostenere le iniziative di penetrazione commerciale e di internazionalizzazione delle imprese locali. Nel 2000, la Provincia di Lecce è stata scelta come Consigliere nazionale per l'Italia nel progetto *Balkan Partnership*, i cui paesi organizzatori sono stati la Grecia, la Macedonia, l'Albania, la Romania e la Bulgaria e che si è chiuso con una manifestazione di promozione della cooperazione tra imprese europee ed extraeuropee svoltasi a Salonicco nel novembre del 2000 a cui hanno partecipato 250 imprese europee e mediterranee (di cui 26 salentine) e 125 imprese dei Paesi organizzatori. Poco dopo ha partecipato al progetto *CRO.BO.BU.CO.* finanziato con il V Programma Quadro e coordinato dall'Agenzia di sviluppo regionale austriaca ECOPLUS, incentrato sulla promozione della cooperazione e degli scambi commerciali transfrontalieri tra piccole e medie imprese, ma questa volta attraverso la creazione di una rete di istituzioni locali e l'analisi delle criticità della cooperazione e di buone prassi di internazionalizzazione. Ed è stata poi soggetto attuatore del progetto *AGROSYS*, finanziato dal Programma di cooperazione transfrontaliera TACIS CBC, che ha promosso un percorso formativo finalizzato a far acquisire alle imprese del settore agricolo della Moldavia e della Romania nuove tecnologie e tecniche di produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.

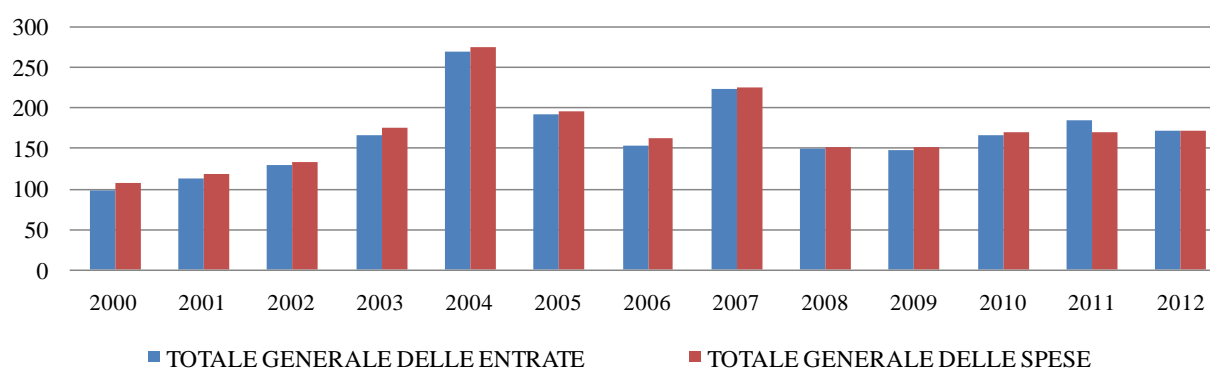
### 3. LE RISORSE

#### 3.1 Le risorse di bilancio

Nella Provincia di Lecce nel periodo 2000-2012, il bilancio si attesta su una media di 166 milioni di euro, di cui il più di un terzo finanziato con entrate proprie e un quarto con contributi e trasferimenti provenienti per il 45% dallo Stato e per il 52% dalla Regione (di cui il 45% per funzioni delegate e 55% da altri trasferimenti correnti regionali).

Per le entrate, in particolare, si registrano picchi in aumento di parte in conto capitale nel 2004 (sia la riscossione di crediti che l'emissione di prestiti obbligazionari passano da zero a 72 milioni di euro) e, in forma minore, nel 2007 (quando i trasferimenti di capitali dalla Regione superano i 66 milioni di euro, contro una media del settennio precedente pari a 1,4 milioni di euro).

Figura 2 – Andamento delle entrate (accertamenti) e delle spese (impegni) di bilancio, 2000-2012 (Meuro)



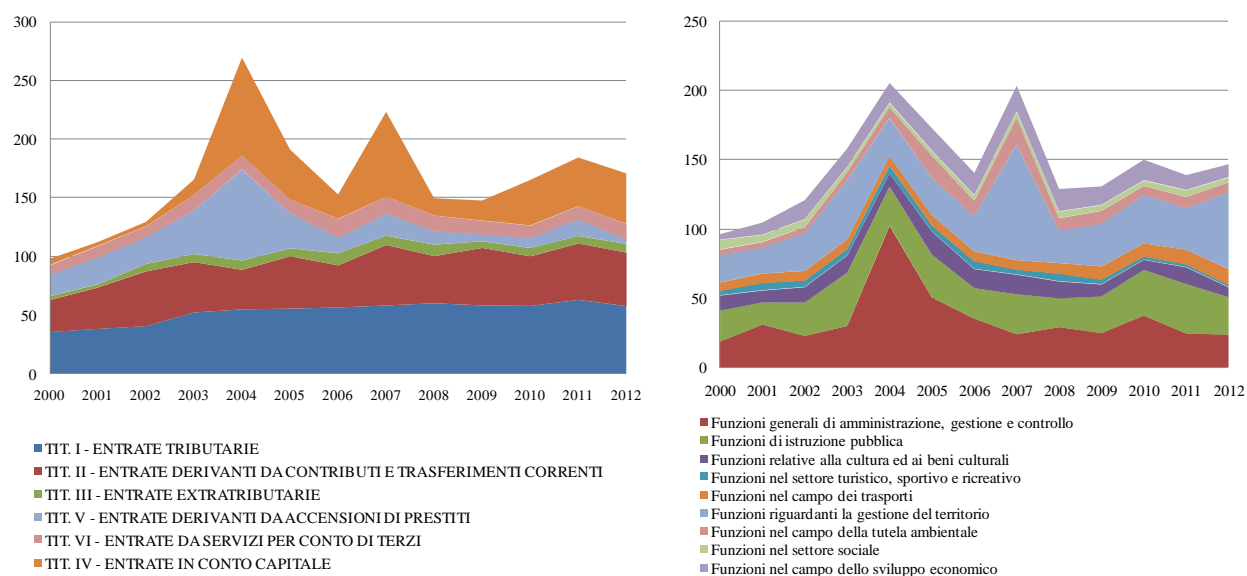
Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Sono di parte capitale anche i maggiori volumi delle uscite del 2004, riferiti principalmente alle spese per lo svolgimento di funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (da 13,3 milioni di euro del 2000 a 77,6 milioni di euro) e alle spese per rimborso di prestiti (da 2,8 a 57,5 milioni di euro), mentre per il 2007 l'incremento di spesa è sia corrente (in particolare, aumentano notevolmente le spese per la tutela ambientale, passando via via da 3,7 milioni di euro nel 2000 a 18,7 nel 2007), sia in conto capitale (ascrivibile soprattutto al forte aumento delle spese per la gestione del territorio che raggiungono nel 2007 la cifra di 72 milioni di euro contro una media di 16,9 milioni di euro del settennio precedente).

Se si considera l'andamento del totale delle risorse correnti e in conto capitale spese per ciascuna funzione nel periodo 2000-2012, si nota che le risorse maggiori vengono ad essere utilizzate per le funzioni di amministrazione, gestione e controllo (con un picco di 102 milioni di euro nel 2004) e di gestione del territorio (con un picco di 83 milioni di euro nel 2007). Queste due funzioni, infatti, assorbono circa il 50% delle spese correnti e in conto capitale (una media di 70 milioni di euro su 146) e poco più del 40% del totale generale delle spese (169 milioni di euro in media).

Per mantenere i livelli di spesa e, quindi, dei servizi resi, nonostante gli stretti vincoli di bilancio imposti, dal 2003 in poi la Provincia ha mantenuto la spesa corrente su una media di 100 milioni di euro ed ha provveduto invece a ridurre drasticamente le spese in conto capitale per tutte le funzioni eccetto che per quelle per la gestione del territorio, che, non considerando il picco del 2007 (72 milioni di euro), si mantengono su una media di 19 milioni di euro annui.

**Figura 3 – Entrate (impegni) per titolo (sin) e spese correnti e in conto capitale (accertamenti) per tipologia di funzione (dx) (Meuro)**



Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

All'ampliarsi delle competenze (e delle risorse necessarie per adempiervi) è seguito un aumento medio dei contributi e trasferimenti di parte corrente del 21% tra il periodo 2000-2006 e 2007-2012 (da una media di 38 milioni di euro a una media di 46Meuro) dovuto principalmente al totale delle risorse trasferite dalla Regione, che passano da 10,8 del 2000 a 37,6 milioni di euro nel 2011, per poi scendere ai 26,8 del 2012. In relazione a queste ultime, in particolare, tra il 2000 e il 2012 sono state accertate risorse per una media di 11 milioni di euro annue, importo che rappresenta il 11% della media delle entrate correnti per lo stesso periodo (101Meuro). E in media, le entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti rappresentano nel complesso il 41% delle entrate correnti. È rilevante, però, che le entrate tributarie (53Meuro in media) rappresentano il 52% della media delle entrate correnti e ben l'89% di quelle proprie (60Meuro).

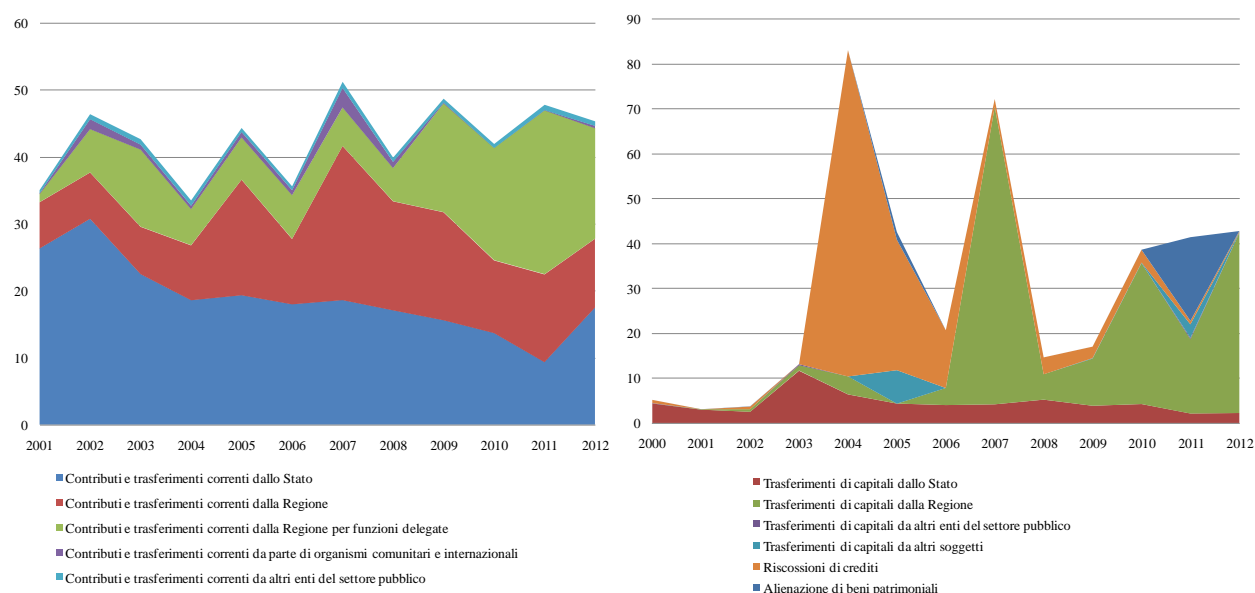
Le spese (e le entrate) maggiori si sono registrate nel 2004 e 2007, quando hanno superato la soglia dei 200Meuro (rispettivamente, 269 e 223). Da allora, però, la situazione finanziaria è diventata sempre più difficile, con un calo del 27% della media delle entrate totali del quinquennio 2008-2012 (163Meuro) rispetto al valore del 2007.

I contributi e trasferimenti correnti dallo Stato, dopo un aumento tra il 2000 ed il 2002 da 16 a 30 milioni di euro, si sono ridotti costantemente fino a raggiungere nel bilancio 2011 la cifra di 9,3Meuro per poi raddoppiare nel 2012 a 17,5. Altalenante è stato, invece, l'andamento dei contributi e trasferimenti correnti dalla Regione sia ordinari che per funzioni delegate, con picchi

in aumento per i primi nel 2005 (da 7,2 del 2000 a 17,3 milioni di euro, +139%) e nel 2007 (quando raggiungono la cifra di 23Meuro) e per i secondi nel 2003 (da 3,6Meuro nel 2000 a 11,6) e nel 2011 (24,5Meuro) per poi scendere a 16Meuro nel 2012.

Altalenanti sono anche i trasferimenti di capitali di parte regionale, con picchi significativi nel 2007 (66,3Meuro), nel 2010 (31,4Meuro) e nel 2012 (40Meuro). Si mantengono, invece, su una media di 4Meuro quelli da parte dello Stato, se si eccettua un picco di 11,7Meuro nel 2003. Di rilievo, inoltre, sono le decine di milioni di euro provenienti dalla riscossione di crediti nel 2004 (72,7) e nel 2005 (27,6) e dall'emissione di prestiti obbligazionari (72,3 nel 2004 e 27,6 nel 2005) e i 18,7Meuro delle alienazioni di beni provinciali del 2011.

**Figura 4 – Entrate (impegni) derivanti da contributi e trasferimenti correnti (sin) e da alienazioni, trasferimenti di capitali e da riscossioni di crediti (dx) (Meuro)**



Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Le entrate tributarie del tredicennio 2000-2012 si attestano su una media di 53Meuro, ma, considerando i volumi del 2000 e del 2011 e 2012, se ne evidenzia un incremento del 76% e del 62% (da 35,7 milioni a 65,5 e 57,7) interamente addebitabile alle imposte<sup>8</sup> (le altre voci sono infatti azzerate). Le entrate extra-tributarie sono, invece, una media di poco meno di 7 milioni, ma tra il 2000 e il 2012 triplicano (passando da 3,2 a 7,5Meuro), soprattutto per l'incremento dei proventi da servizi pubblici (da 1 a 3,5Meuro) e da altri proventi diversi (da 1,4 a 2,5Meuro).

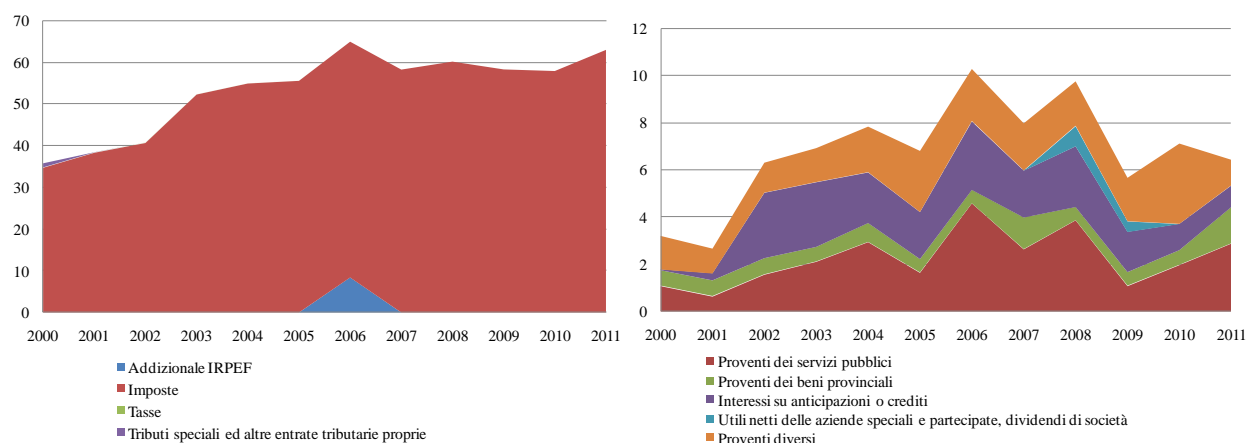
In totale, tra il 2000 ed il 2012 le entrate proprie aumentano quasi del 70% (da 39 a 65Meuro), ascrivibile più alle entrate extra-tributarie (+139%) che a quelle tributarie (+62%). E, di conseguenza, aumentando anche le entrate da contributi e trasferimenti correnti (+67%), si

<sup>8</sup> Alle province è attribuito il gettito di due tributi: l'imposta provinciale di trascrizione degli autoveicoli al Pubblico Registro Automobilistico (PRA) e l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione degli autoveicoli.

registra un forte incremento delle entrate correnti, che passano dai 66 milioni di euro del 2010 ai 110Meuro del 2012 (+68% e una media di oltre 101Meuro).

La riduzione dei trasferimenti è stata, così, in parte scaricata sui cittadini, sotto forma di aumento delle aliquote di imposte e tributi provinciali, di aumento dei proventi dei servizi provinciali e di rimodulazione o riduzione dei servizi pubblici non essenziali (come il sostegno alla stagione lirica, le sponsorizzazioni alle associazioni sportive e alle manifestazioni culturali ed enogastronomiche) e in parte fronteggiata con un massiccio piano di messa a reddito e alienazione del patrimonio immobiliare (come l'Archivio di Stato, i locali adibiti ad Uffici del T.A.R. di Lecce, la Caserma dei Vigili del Fuoco, il Castello Pio di Casarano, Villa Anna di Santa Cesarea Terme, ecc.). Inoltre, è stato fatto un forte abbattimento dei costi fissi con una revisione e razionalizzazione di tutta la spesa corrente, inclusi i contratti per servizi e forniture, la spesa per il personale (anche con prepensionamenti), e con la mancata assunzione di nuovi mutui che ha stabilizzato le rate di ammortamento. E, soprattutto, si è provveduto a ridurre il disavanzo anche risanando le partecipate in perdita e dismettendo quelle in fallimento.

**Figura 5 – Entrate (impegni) tributarie (sin) e extra-tributarie (dx) (Meuro)**



Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Così, se consideriamo gli indici di bilancio calcolati sui valori medi dei periodi 2000-2006 e 2007-2012 (tabella 8), si evidenzia la tenuta sia dell'autonomia impositiva (con un rapporto tra entrate tributarie e entrate correnti che rimane pressoché costante al 52-53%) sia della capacità di finanziare autonomamente la propria spesa corrente (autonomia finanziaria e grado di finanziamento della spesa corrente mediante entrate proprie rimangono costanti rispettivamente al 59% e al 64%). Rimane costante anche la dipendenza dalle entrate provenienti da contributi e trasferimenti (dipendenza finanziaria), ma si riduce di oltre il 40% la dipendenza da quelli correnti dallo Stato (dipendenza erariale -43%) e aumenta significativamente il peso dei trasferimenti correnti regionali sul totale delle entrate correnti (+61%).

Gli indicatori di bilancio presi in considerazione evidenziano, però, che nonostante le spese correnti non incidano molto sul totale delle spese (+14%), si registra un considerevole calo del peso delle spese in conto capitale sia sul totale delle spese (-25%) sia, soprattutto, sulla spesa corrente (-35%). In particolare, in rapporto al totale della spesa corrente si riducono del 6% le spese correnti per funzioni nel campo dello sviluppo economico e solo del 2% quelle per funzioni

di amministrazione, gestione e controllo. Se si rapportano, invece, le stesse voci di spesa sia in conto corrente (Titolo I) che in conto capitale (Titolo II) al totale generale delle spese, si rileva che mentre per le spese generali di amministrazione, gestione e controllo si registra un crollo (-31%), per quelle nel campo dello sviluppo economico si registra un aumento, sebbene lieve (+7%).

In sintesi, ciò che si nota nella gestione del bilancio provinciale è, quindi, una strategia di:

- razionalizzazione delle spese di amministrazione e di gestione, che diminuiscono nel tempo;
- una riduzione sostanziosa del rapporto tra spese in conto capitale e spesa corrente, soprattutto nel campo dello sviluppo economico e delle spese di amministrazione e gestione;
- una parità sia nella capacità di finanziare le spese correnti con entrate proprie sia nella autonomia impositiva.

**Tabella 8 – Indicatori di bilancio**

	Media 2000-2006	Media 2007-2012	Δ%
Autonomia finanziaria ( <i>Entrate proprie/Entrate correnti</i> )	0,59	0,59	-
Autonomia tributaria (o impositiva) ( <i>Entrate tributarie/Entrate correnti</i> )	0,52	0,53	1%
Dipendenza finanziaria ( <i>Entrate da contributi e trasferimenti/Entrate correnti</i> )	0,41	0,41	-
Dipendenza erariale ( <i>Entrate da trasferimenti correnti dello Stato/Entrate correnti</i> )	0,24	0,14	-43%
Incidenza dei trasferimenti correnti dalla Regione sul totale delle entrate correnti	0,16	0,26	61%
Incidenza delle spese correnti sul totale delle spese	0,54	0,61	14%
Incidenza delle spese in conto capitale sul totale delle spese	0,34	0,25	-25%
Spesa in conto capitale sulla spesa corrente	0,67	0,44	-35%
Spesa funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo sul totale spesa corrente ( <i>Spesa Tit. I, funzione 1 / Spese correnti</i> )	0,24	0,23	-2%
Peso relativo delle funzioni nel campo dello sviluppo economico sul totale spesa corrente ( <i>Spesa Tit. I, funzione 9 / Spese correnti</i> )	0,13	0,12	-6%
Spesa per funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo sul totale generale delle spese ( <i>Spesa Tit. I e Tit. II, funzione 1 / Totale generale delle spese</i> )	0,23	0,16	-31%
Spesa per funzioni nel campo dello sviluppo economico sul totale generale delle spese ( <i>Spesa Tit. I e Tit. II, funzione 9 / Totale generale delle spese</i> )	0,07	0,08	7%
Grado di finanziamento della spesa corrente mediante entrate proprie ( <i>Entrate proprie/Spese correnti</i> )	0,64	0,64	-

Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

### 3.2 Le risorse aggiuntive

Mentre le entrate di bilancio servono soprattutto a coprire le spese di gestione dell'ente e le iniziative in cui la Provincia interviene di anno in anno, la quasi totalità degli altri interventi realizzati (soprattutto nel settore lavoro, ambiente, turismo e sviluppo locale) vengono finanziati con risorse intercettate al di fuori dei canali ordinari propri, regionali o nazionali.

La Provincia di Lecce svolge da sempre un ruolo di ente di area vasta con funzioni di raccordo tra enti territoriali e Regione Puglia e, nel tempo, ha accumulato una rilevante l'esperienza di progettazione che ha consentito di attrarre risorse aggiuntive reperite sia tramite delega regionale (in attuazione di interventi complessi contenuti in piani di sviluppo multisettoriali pluriennali) sia tramite partecipazione a procedure competitive regionali, nazionali ed europee.



La Regione ha delegato, ad esempio, la gestione delle attività di formazione professionale e dei servizi dei Centri per l'impiego che le Province, in qualità di Organismi intermedi, prevedono nei Piani formativi annuali finanziati con i fondi del POR Puglia FSE 2007-2013, di cui sono state assegnate alla Provincia di Lecce dal 2009 in poi un totale di oltre 57Meuro. Su ciascun Piano sono stati stanziati in media circa 12Meuro per realizzare iniziative volte a sostenere e qualificare/riqualificare i disoccupati e le fasce deboli della popolazione, favorire l'incontro di domanda ed offerta di lavoro, nonché finanziare idee innovative di sviluppo socio-economico locale. A queste risorse si sono inoltre aggiunti più di 14Meuro ottenuti partecipando ai bandi FSE con cui la Regione Puglia ha reso effettiva la delega in materia di formazione e lavoro finanziando il potenziamento dei Centri per l'impiego con l'acquisto di beni e servizi (5,5Meuro) e l'acquisizione di nuove professionalità (oltre 9Meuro). Mentre, in tema di istruzione, il CIPE ha messo a disposizione risorse (380 mila euro) per interventi di manutenzione di edifici scolastici.

La Provincia ha partecipato anche ai bandi del POR FESR Puglia 2007-2013, da cui ha acquisito 71 milioni di euro. La maggior parte di queste risorse (58Meuro, 82%) sono state indirizzate a lavori pubblici previsti nell'elenco annuale dei LL.PP. (completamento, allargamento, adeguamento, manutenzione straordinaria, messa in sicurezza, sistemazione idraulica) e per la rimanente quota ad interventi in materia di beni culturali e turismo (di cui 4,7Meuro per lo sviluppo del sistema bibliotecario provinciale, 1,9 per il recupero di ex conventi e 1,5 per il piano di marketing e promozione del territorio "Salento d'Amare") e lavori di messa in sicurezza ambientale e di prevenzione di rischi. Ingenti risorse per interventi sul sistema viario (40Meuro per il periodo 2007-2013) sono state stanziare inoltre dal CIPE per realizzare le opere stradali previste nell'elenco del LL.PP.

Inoltre, risorse FESR per un ulteriore milione di euro sono state acquisite sui Programmi operativi interregionali (POIn) 2007-2013 per le Regioni Convergenza, di cui 381mila euro per interventi di efficientamento energetico degli edifici pubblici (sul POIn *Energie rinnovabili e risparmio energetico* gestito dal Ministero dello sviluppo economico) e 778mila euro per un intervento di restauro del campanile della cattedrale di Lecce (sul POIn *Attrattori culturali, naturali e turismo* gestito dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo).

Molto rilevanti per lo sviluppo del sistema economico locale sono stati i 100 milioni di euro di risorse nazionali gestite dalla Provincia di Lecce per due interventi di programmazione negoziata: il *Patto territoriale manifatturiero generalista* di prima generazione del 1997 (47,5Meuro di contributo pubblico, di cui 8 aggiunti con una rimodulazione) e il *Patto territoriale per l'agricoltura ed il turismo rurale* del 2001 (oltre 50Meuro di contributo pubblico). Mentre il primo opera sui sei sistemi produttivi salentini del settore tessile-abbigliamento e calzaturiero entrati in crisi (Casarano-Gallipoli, Tricase, Nardò, Maglie-Poggiardo, Galatina, Lecce) e realizza interventi integrati composti da una novantina di progetti imprenditoriali (anche legati all'agroalimentare e ai servizi) e 4 interventi infrastrutturali di supporto al sistema produttivo (strade e attrezzature per gli agglomerati e per le aree industriali), il secondo interviene nei settori agricoltura, zootecnia e turismo ed è composto da 114 progetti imprenditoriali e nessun intervento infrastrutturale.

La Provincia di Lecce ha dimostrato anche una forte partecipazione a procedure competitive su tutti i programmi via via disponibili ed è riuscita ad attirare risorse preziose per lo sviluppo locale.

Ad esclusione dei fondi assegnati a valere sui POR, sul FAS/FSC e sui Patti, l'ammontare complessivo di risorse aggiuntive rilevate dalla Provincia di Lecce è pari ad oltre 3,8 milioni di euro. I programmi più utilizzati sono stati gli Interreg (2,5 milioni di euro, il 66% delle risorse), con cui sono stati realizzati progetti di cooperazione principalmente incentrati sul turismo e sulla promozione del territorio<sup>9</sup>, sul sostegno delle piccole e medie imprese<sup>10</sup>, ma anche su interventi socio-sanitari e sulle risorse culturali ed artistiche<sup>11</sup>. Rilevante è stato poi l'utilizzo dei programmi di apprendimento permanente e di scambio di studenti e conoscenze, come il Programma Leonardo Da Vinci (406mila euro) con cui sono stati realizzati numerosi piccoli progetti transnazionali finalizzati alla formazione secondaria e professionale e alla promozione delle tipicità del territorio<sup>12</sup>.

Considerando tutte le risorse reperite tramite delega o bando competitivo, dal 2000 in poi la Provincia di Lecce è riuscita ad attirare sul territorio 287Meuro, di cui il 66% nel periodo 2007-2013. Si fa presente, però, che tali importi e proporzioni sono da prendere con beneficio di inventario, in quanto da una ricognizione più approfondita sui due periodi di programmazione risultano attivati numerosi altri progetti su diversi programmi di cui la Provincia non ha potuto fornire né informazioni né dimensione finanziaria, come pure non è stato possibile recuperare dati sulle risorse finanziarie relative ai fondi FESR e FSE per il periodo 2000-2006

In ogni caso, data l'attuale necessità di razionalizzare le risorse di bilancio e nel contempo continuare a sostenere tanto le spese correnti quanto gli investimenti, è di grande interesse evidenziare che i fondi acquisiti al di fuori delle poste ordinarie di bilancio, pur essendo incompleti e pur rappresentando solo il 14% del totale generale entrate/spese di bilancio per l'intero periodo 2000-2013, rappresentano pur sempre il 46% delle spese in conto capitale per lo stesso periodo e addirittura il 390% delle spese in conto capitale per funzioni di sviluppo locale (beni culturali, turismo, tutela ambientale, politiche sociali e sviluppo economico).

Pur nella consapevolezza di non poter fare corrette distinzioni e confronti tra i due periodi, supponendo che le risorse censite dal 2007 in poi siano più esaustive, si osserva che il loro peso rispetto alle spese in conto capitale registrate in bilancio per lo stesso periodo è pari all'84% ed è addirittura l'821% se le si rapporta a quelle specificamente utilizzate per funzioni di sviluppo locale. Risulta, quindi, evidente come la Provincia di Lecce sia riuscita a svolgere un ruolo molto

---

<sup>9</sup> Si tratta soprattutto di progetti di sviluppo di aree marginali o fragili, di tutela e valorizzazione di parchi, aree protette e altri beni naturali come, ad esempio, il Progetto Italia-Albania 2000-2006 *Adriatico Meridionale & Jonio Wet Lands System* (AM.JO.WE.L.S) o il Progetto Grecia-Italia 2007-2013 *Operational Fire Danger prevention platform* (O.FI.D.I.A.) per la lotta agli incendi boschivi.

<sup>10</sup> Le azioni per le PMI sono state rivolte in particolare al miglioramento della competitività, come nei Progetti Grecia-Italia 2007-2013 *Green Entrepreneurship* (Gre.En) e *Innovative Creative Collaborations* (I.Cre.Co.).

<sup>11</sup> Si menzionano i Progetti CADSES 2000-2006 *Women Engendering the Financed Network* (WEFneT) e Grecia-Italia 2007-2013 *Social Integration and HEALTH care* (SO.HEALTH) e i Progetti Grecia-Italia 2000-2006 *Atlante interattivo culturale e etnologico* e Grecia-Italia 2007-2013 *Southern Experience of Art - S.E.A.*

<sup>12</sup> Come, ad esempio, i progetti *New Experiences in Training* (NEXT) e *Experiential supporting programmes for innovation in training* (ESPRIT) che hanno elaborato e promosso metodologie formative innovative, il progetto *T-Tactic* sulla gestione e monitoraggio delle esperienze internazionali di stage o il progetto *Mater Terrae* incentrato sulla formazione di operatori specializzati in itinerari turistico-gastronomici e valorizzazione dei prodotti tipici dell'agricoltura locale.

rilevante nello stimolare la progettualità locale e nel coinvolgere e coordinare gli attori locali in diverse iniziative.

**Tabella 9–Risorse finanziarie direttamente gestite dalla Provincia di Lecce**

Categorie di programmi	Delega regionale o bando competitivo	Risorse finanziarie pubbliche 2000-2006 (migliaia €)	Risorse finanziarie pubbliche 2007-2013* (migliaia €)
1.Misure dei Piani di sviluppo rurale		–	–
2.Misure del Programma Operativo FSE	Delega regionale	–	57.498,95
	Bando competitivo	–	14.580,52
3.Misure del Programma Operativo FESR	Bando competitivo	832,00	71.063,24
<i>POIn Energie FESR (MiSE)</i>	Bando competitivo	–	381,07
<i>POIn Attrattori culturali FESR (MiBAC)</i>	Bando competitivo	–	778,08
4.Misure del Programma Fondo Pesca		–	–
5.Patti territoriali generalisti **	Bando competitivo	47.475,73	–
6.Patti territoriali agricoli **	Bando competitivo	50.177,01	–
7.Contratti di programma		–	–
8.Altri programmi integrati di sviluppo locale (regionali)		–	–
9.Programmi FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate) / FSC (Fondo per lo sviluppo e la coesione)		–	40.380,00
10. Progetti INTERREG	Bando competitivo	145,00	2 369,57
11. Progetti LIFE		–	–
12. Progetti URBAN		–	–
13. Altri programmi:	□		
<i>EQUAL</i>	Bando competitivo	95,00	–
<i>LLP</i>	Bando competitivo	–	406,10
<i>ENPI</i>	Bando competitivo	–	409,23
<i>Legge n. 49/87 (Cooperazione allo sviluppo) Progetto "EBLA" -</i>	Bando competitivo	–	196,84
<i>Programma ELISA (Dipartimento Affari Regionali) Progetto INFOCITY -</i>	Bando competitivo	–	205,00
<i>Progetti esemplari nelle Regioni del SUD - Progetto "JOEL" (JOB, EXCELLENCE e LINK)</i>	Bando competitivo	–	5,71
<b>TOTALE</b>		<b>98.724,74</b>	<b>188.274,31</b>
% sul totale generale delle entrate/spese di bilancio		9%	21,7%
% su totale delle spese in conto capitale		24%	84%
% sulle spese in conto capitale per sviluppo locale***		195%	821%

\* Le risorse per la programmazione 2007-2013 sono riferite al periodo 2007-2012

\*\* Sebbene i Patti territoriali continuino a funzionare ancora oggi, le risorse ad essi assegnate sono interamente riportate nel periodo di programmazione 2000-2006.

\*\*\* Spesa in conto capitale per funzioni in materia di beni culturali, turismo, tutela ambientale, politiche sociali e sviluppo economico.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Provincia di Lecce e Ministero dell'Interno

## 4. RELAZIONI TRA PROVINCIA E ATTORI LOCALI

### 3.1 La Regione

I rapporti tra Regione Puglia e Province non sono stati uniformi né nel tempo né per le diverse materie di competenza.

In agricoltura, ad esempio, il dettato della Legge regionale n. 16 del 2000 non è stato reso attuativo e non sono mai state trasferite alle Province le pur numerose funzioni amministrative in essa previste, molte delle quali trasferite ai centri di assistenza delle associazioni di categoria. Eppure, nonostante le resistenze a delegare da parte del livello regionale, la Provincia è riuscita ad assumere un ruolo di rilievo sul territorio attraverso la gestione del Patto territoriale agricolo e a ritagliarsi spazi di intervento con specifici tavoli agricoli. Ma, senza delega, si tratta necessariamente di gestione amministrativa di procedure di erogazione di contributi sul territorio nel primo caso e di interventi dettati da emergenze nel secondo caso.

Nel caso degli strumenti di pianificazione territoriale della programmazione 2000-2006 (i Progetti integrati territoriali e i Progetti integrati settoriali), invece, la Regione ha optato per l'aggregazione dei Comuni secondo logiche di interdipendenza economica, piuttosto che amministrative, e per la costituzione di appositi nuovi enti intermedi per la gestione e il coordinamento. Eppure la Provincia di Lecce disponeva di strutture e funzioni adeguate e aveva già elaborato in precedenza, consultando tutti i Comuni di riferimento e portando a sintesi le loro esigenze e richieste, un Complemento di programmazione provinciale contenente proposte per singola misura del POR, di cui, nonostante le aspettative in tal senso degli attori locali, la Regione non tenne conto nelle attività successive. Una situazione simile si ripropose poi nel periodo 2007-2013, quando si intese convertire l'esperienza dei PIT e dei PIS nella aggregazione del territorio pugliese in Aree Vaste (in seguito arenate), da cui le Province furono del tutto escluse.

La funzione di raccordo svolta dalla Provincia è stata ignorata e sottostimata e la costituzione di organismi nuovi ha comportato alti costi e lunghi ritardi nella strutturazione, nonché l'assegnazione frettolosa delle risorse e la scarsa attenzione alla qualità e alla utilità dei relativi progetti.

Diverso è stato, invece, per le singole iniziative di sviluppo locale e di cooperazione, per le quali i rapporti con gli uffici della Regione sono diretti, frequenti ed efficaci. In tali ambiti, però, il problema sembra risiedere più che altro sia sulle prospettive a lungo termine (a maggior ragione oggi, data l'incertezza istituzionale) sia sulle decisioni politiche relative al grado di decentramento della spesa a livello territoriale. Forse una maggiore concentrazione degli investimenti e degli interventi a livello provinciale avrebbe potuto favorire un maggiore governo dello sviluppo del territorio piuttosto che richiedere l'onere di ricucire singole azioni tra loro.

### 3.2 Gli attori locali

Gli attori locali hanno sempre riconosciuto alla Provincia di Lecce un ruolo di coordinamento sovracomunale e fin dal 1993 ha operato presso l'amministrazione l'*Unità Operativa per lo Sviluppo* (UOS), composta da tutti i principali portatori di interessi istituzionali, economici e

sociali (CCIAA, Università, Consorzio per lo sviluppo industriale e dei servizi reali alle imprese - SISRI), i cui lavori sono presieduti e coordinati dalla Provincia che vi ha esercitato i poteri di indirizzo e programmazione conferiti dalla L. 142/90.

Il ruolo di coordinamento si è esplicitato anche mediante collaborazioni attivate con le altre Province pugliesi attraverso la partecipazione a tavoli tematici inizialmente convocati per affrontare il problema della crisi occupazionale dell'indotto Fiat a Lecce e, in seguito, travalicando le emergenze, trasformandoli in tavoli territoriali, luogo di sintesi e contenitore di diversi interventi per lo sviluppo locale.

Inoltre, la Provincia di Lecce è particolarmente attiva nel mettere a sistema le opportunità di finanziamento, di relazionarsi con gli attori locali ed esterni e di reperire risorse da far confluire nell'area, ma di fatto tale ruolo di mediazione e di coordinamento non è ufficialmente riconosciuto e ciò a volte rende difficile evitare che non ci siano sovrapposizioni e richiede un notevole sforzo di riunire il tutto in un disegno unitario di sviluppo.

Nel caso della pianificazione territoriale, il ruolo di coordinamento è invece formalizzato e la Provincia è riuscita ad aumentare nel tempo la capacità di supportare il territorio e di prestare attenzione alle specificità, ai problemi e ai tematismi delle diverse realtà. Ha agito così come co-pianificatore territoriale e nel PTCP ha operato scelte in tema di destinazione dei suoli e di paesaggio, condivise a monte con i Comuni, che sono state traslate senza conflitti nei piani urbanistici comunali. E osservazioni simili valgono anche in relazione al Piano di attuazione provinciale per l'ambiente, che è stato adottato nel 2004 conformandosi al Piano regionale sulla base di esigenze territoriali concernenti i rifiuti, i controlli su scarichi ed emissioni in suolo, aria e acque, la sicurezza stradale.

La Provincia ha svolto un rilevante coordinamento anche nel caso dei parchi regionali, dell'area marina protetta e diversi siti di importanza comunitaria situati nel suo territorio. Tra il 2002 e il 2008, la Provincia ha partecipato attivamente ai campi tecnici per la loro nascita, ha coordinato e finanziato, in conformità al Programma regionale tutela ambientale, progetti di promozione, di tabellazione e di fruizione dei parchi, nonché attività antincendio e di prevenzione. Sul finire del 2010, poi, la Regione Puglia, di concerto con Federparchi, ha individuato i sei parchi regionali situati nel Salento come candidati per la certificazione della Carta europea del turismo sostenibile (CETS), sotto il coordinamento della Provincia di Lecce. Tali attività hanno portato alla costituzione del "Sistema dei parchi del Salento" e all'ottenimento della prestigiosa certificazione da parte della Europarc Federation.

A tal riguardo, la Provincia ha però non solo favorito la messa a sistema delle diverse identità dei parchi coinvolti nel percorso di certificazione, ma ha anche dato forza alle altre aree protette e ai siti di interesse comunitario ed ha elaborato, con il supporto dell'Università del Salento, un complesso piano di gestione (corredato da una quindicina di regolamenti allegati) anche per i siti esterni ai parchi. E nel 2012 ha anche candidato, in qualità di capofila, una proposta progettuale su Interreg IV Grecia-Italia finalizzata a finanziare la mobilità sostenibile nei parchi e nelle aree protette salentine e greche (Progetto EPA – Environmental Parks). Difficilmente tutto ciò si sarebbe realizzato senza lo stimolo, il supporto e il coordinamento dell'ente provinciale.

Sfide ugualmente impegnative sono state colte e sostenute dalla Provincia di Lecce in tema di valorizzazione e promozione delle produzioni alimentari, del turismo e dell'artigianato: è

divenuta partner del Distretto agroalimentare di qualità Jonico-Salentina ed ha attivato positive sinergie tra imprese, enti di formazione e enti di ricerca, ha stipulato protocolli di intesa e svolto iniziative congiunte con la Camera di commercio finalizzate ad animare reti di imprese, ha collaborato con Confartigianato per organizzare e promuovere l'annuale Fiera nazionale dell'artigianato artistico ed alimentare (CibArti Expo) che si svolge a Lecce, ha assidui e proficui contatti con Coldiretti, Confagricoltura e Confederazione italiana agricoltori (CIA) ma, per limiti dovuti alle sue funzioni, solo su specifiche esigenze (come è avvenuto per la crisi di sovrapproduzione delle angurie o per il tema dello sfruttamento degli immigrati nella raccolta delle angurie e dei pomodori o per diversi problemi fitosanitari).

La Provincia, quindi, è sentita da tutti come ente vicino ed attento al territorio. È sempre stata disponibile ad istituire e convocare tavoli di ascolto e confronto, ma disponendo di scarsi strumenti istituzionali ha potuto intervenire su esigenze ed emergenze specifiche, senza poter rendere stabile il suo supporto. Eppure, nonostante tutto, è riuscita a fornire un sostegno costante e ad incidere sulla realtà locale senza creare dicotomie tra i diversi livelli di rappresentanza istituzionale ma, anzi, contribuendo a favorirne i collegamenti, come è avvenuto, ad esempio, per le aree protette (di cui abbiamo già trattato) e per il turismo (esemplificativo è il caso della “Notte della Taranta”, iniziativa nata nel Comune di Melpignano, supportata anche dalla Provincia che ne ha intuito la potenza mediatica e che è ora divenuto evento di fama mondiale).

Per quanto riguarda i sei GAL localizzati nel Salento, invece, la Provincia non è riuscita ad instaurare rapporti proficui perché hanno legame diretto con la Regione, né i singoli GAL riescono ad interagire tra loro. Diverso è stato in materia di pesca, dove è stato proprio grazie al forte supporto iniziale fornito dalla Provincia che sono nati i due Gruppi di azione costiera Jonico Salentino e Adriatico Salentino.

### **3.3 I partenariati di progetto**

Di grande interesse è la notevole capacità della Provincia di Lecce di mettersi in relazione con soggetti esterni ben oltre la costituzione di specifici partenariati di progetto, di cui tra l'altro abbiamo già discusso in precedenza. È riuscita, infatti, ad intessere reti che vanno dalle Province pugliesi limitrofe, alle altre Province litoranee, fin alle amministrazioni di tanti altri paesi più o meno vicini.

Citiamo, in primis, l'Associazione delle Province adriatiche e ioniche (Associazione Arco Adriatico Ionico - ARCADIO) che, nata nel 2003 con protocollo di intesa sotto l'impulso iniziale delle Province di Lecce e di Teramo, conta 13 Province da Pesaro-Urbino fino a Lecce<sup>13</sup>. La loro esperienza comune di partner di un progetto europeo ha innescato la collaborazione e la partecipazione ad altri partenariati, dapprima con le Province adriatiche di Abruzzo, Emilia Romagna, Marche e poi anche con la Provincia di Torino e con il Business Innovation Centre (BIC) del Lazio, con cui è stato sottoscritto un protocollo d'intesa sulle reti di imprese.

Il costituirsi come associazione è stato frutto di una precisa scelta politica volta a creare una rete tra le Province adriatiche che potesse definire e programmare attività comuni su elementi

---

<sup>13</sup>Ne fanno parte Pesaro-Urbino, Ancona, Macerata, Ascoli Piceno, Teramo, Pescara, Chieti, Campobasso, Foggia, Bari, Brindisi, Lecce, Taranto.

unificanti e utilizzare al meglio i finanziamenti europei e nazionali candidando progetti sia in materia di sviluppo rurale (in particolare sui prodotti comuni come vino e olio), sia sui programmi europei di cooperazione transfrontaliera e di preadesione sia sui programmi nazionali per le infrastrutture (rete ferroviaria e rete stradale, come la SS 16 che va da Otranto ad Udine) e il turismo.

Sebbene vicissitudini varie, tra cui i commissariamenti di alcune delle Province coinvolte, hanno rallentato e tolto forza alla collaborazione e alle idee positive maturare in queste reti, l'esperienza di ARCADIO ha lasciato frutti anche a livello regionale conducendo, nel 2005, alla stipula di un accordo e alla istituzione di un Gruppo tecnico operativo tra le Province di Bari, Brindisi e Lecce per cooperare "nell'ambito di programmi regionali e nazionali, iniziative comunitarie e altri strumenti riconducibili alle politiche di cooperazione interregionale e transnazionale che riguardino competenze e ruoli delle Province".

Ha finalità di programmazione comune e di sprone ad un riconoscimento specifico nelle politiche europee anche la *Rete degli Stretti europei* a cui la Provincia di Lecce ha aderito nel 2010 e a cui partecipano le amministrazioni locali che affacciano sullo Stretto di Dover, sullo Stretto di Messina, sul Kvarken, sullo Stretto di Sicilia, sul Golfo di Finlandia, sullo Stretto di Otranto, sul Fehmarn Belt(Germania) e sullo Stretto di Bonifacio e, nell'ambito del quale, è stato finanziato sul Programma Interreg IV il Progetto "NOSTRA" (Network of STRAits).

Infine, richiamiamo anche sia la partecipazione della Provincia di Lecce all'Associazione per la cooperazione transregionale locale ed europea "TECLA", che fornisce dal 1993 servizi di informazione, animazione e assistenza tecnica sulle opportunità di finanziamento europeo e di cui sono soci Province e Comuni italiani (in passato anche Regioni), sia la sua adesione alla Camera di Commercio Italo Orientale al fine di poter far fruire alle PMI locali di consulenza professionale in tema di internazionalizzazione verso i paesi dei Balcani e dell'Estremo Oriente.

## 5. L'INTERVENTO DELLA PROVINCIA NEL SISTEMA PRODUTTIVO MANIFATTURIERO E AGRICOLO E NEL TURISMO

Al fine di comprendere quali sono i problemi specifici e gli effetti dell'intervento dell'amministrazione provinciale quale promotrice dello sviluppo del territorio di riferimento, è stata presa in esame l'esperienza della programmazione negoziata, di cui si è data qualche anticipazione nelle pagine precedenti e che ha visto l'area della Provincia di Lecce oggetto di due Patti territoriali, uno manifatturiero e l'altro agricolo.

Rispetto a tutti gli altri interventi promossi sul territorio di cui si è già discusso, i Patti territoriali hanno avuto una durata e una consistenza finanziaria superiore e hanno generato effetti organizzativi ed economici molto rilevanti: per gestire e controllare i Patti territoriali la Provincia si è dotata di una struttura interna (l'Ufficio Patti territoriali) ancora oggi in funzione, sono state attivate 252 iniziative attirando sul territorio provinciale un finanziamento pubblico complessivo di oltre 97 milioni di euro e investimenti totali per quasi 160 milioni di euro (per una media di oltre 10 milioni di euro l'anno).

Poco meno di metà delle risorse di cui sopra (47,5Meuro) afferiscono al *Patto manifatturiero* di prima generazione (approvato, cioè, dal CNEL, come da procedura allora in vigore). Si tratta di un patto c.d. *generalista*, centrato sul settore tessile-abbigliamento-calzaturiero (TAC). Il partenariato del Patto raccoglie 46 Comuni e una articolata compagine pubblico-privata che comprende tutti i principali stakeholder locali<sup>14</sup> ed è coordinato dalla Provincia di Lecce (Soggetto responsabile).

Attraverso il Patto è stata data vita ad un disegno strategico di sviluppo di sei sistemi produttivi locali(Casarano-Gallipoli, Tricase, Nardò, Maglie-Poggiardo, Galatina, Lecce) che nasce dalle esigenze rilevate dalla Provincia all'interno della Unità Operativa per lo Sviluppo (UOS) di cui si è accennato in precedenza. Allora non si trattava di affrontare una crisi del TAC, quanto di rendere autonome dalle imprese leader (come la Filanto, l'Adelchi, ecc.) la miriade di microaziende familiari locali che lavoravano in conto terzi, aiutandole a crescere di dimensioni e acquisire una propria visibilità sul mercato.

Il Patto prevedeva per le imprese private l'acquisto di capannoni o di terreni nelle zone industriali individuate dal Piano per insediamenti produttivi (con rilascio in tempi brevi delle autorizzazioni nelle zone PIP), di attrezzature, macchinari e arredi, nonché attività di consulenza tecnico scientifica per favorire innovazioni di processo e prodotto con certificazioni di qualità. In un secondo momento (2002), si decise di includere anche interventi infrastrutturali strategici che

---

<sup>14</sup>Partecipano al Patto i Comuni di Acquarica del Capo, Alessano, Arnesano, Campi Salentina, Casarano, Castrignano de' Greci, Cavallino, Collepasso, Copertino, Corigliano d'Otranto, Corsano, Corsi, Gagliano del Capo, Galatina, Galatone, Lecce, Leverano, Maglie, Matino, Melendugno, Melissano, Melpignano, Miggiano, Nardò, Parabita, Poggiardo, Porto Cesareo, Presicce, Racale, Ruffano, San Cassiano, San Cesario di Lecce, Scorrano, Seclì, Sogliano Cavour, Specchia, Surano, Surbo, Taurisano, Taviano, Tiggiano, Tricase, Tuglie, Ugento, Zollino, Assindustria, CNA, API, USPAS, Confartigianato, Lega delle Cooperative, CGIL, CISL, UIL, UGL, CISAL, CCIAA di Lecce, SISRI della Provincia di Lecce, Università degli Studi di Lecce, Agenzia per l'Impiego della Puglia, Imprese beneficiarie.



potessero favorire gli insediamenti produttivi che si andavano a creare e i collegamenti sia con le grandi reti viarie principali sia tra le zone in cui si addensavano maggiormente le imprese finanziate dal Patto (Casarano e Tricase).

Sono state così ammesse a finanziamento 108 iniziative progettuali private (scelte con manifestazione di interesse, 87 iniziali e altre 21 a seguito della rimodulazione del 2003) e 4 interventi infrastrutturali ad essi collegati presentati da amministrazioni pubbliche<sup>15</sup> e, includendo la rimodulazione, sono stati concessi finanziamenti pubblici per 47,7 milioni di euro, investimenti complessivi programmati per 83,7 milioni di euro e nuova occupazione per oltre 1.500 unità.

Inizialmente il coordinamento non era strutturato e la Provincia di Lecce, in quanto fulcro della UOS e promotrice del Patto, si è prodigata per far consorziane e far cooperare le imprese tra loro ed ha compiuto un grande sforzo soprattutto nella gestione procedurale della fase iniziale della prima metà degli anni '90. In un primo momento, infatti, in assenza di una specifica normativa di riferimento, il Ministero del Bilancio suggeriva di rifarsi alle procedure previste per la Legge 488/92<sup>16</sup> ma non essendo del tutto assimilabili occorreva una continua richiesta di chiarimenti da parte della Provincia. La prima disciplina organica venne solo con il Decreto ministeriale n. 320/2000, e con essa l'ufficializzazione della figura del Soggetto responsabile, affidato dal Tavolo di partenariato alla Provincia dietro conferimento di un contributo globale (1% della finanza di Patto) che non è stato sufficiente però a coprire fino in fondo le attività di coordinamento e di assistenza tecnica prestate, che sono comunque assicurate anche con mezzi e personale interno della Provincia (strutturati nell'Ufficio speciale "Patti territoriali").

Essendo un Patto di prima generazione, alla Provincia spettavano solo attività di promozione e animazione dello strumento e di raccolta, vaglio e trasmissione delle domande al Ministero, il quale si occupava dell'istruttoria e della valutazione di merito sulla base di criteri definiti dal partenariato locale in coerenza con le norme previste dal Ministero e indicati nel bando emanato dal Ministero stesso. Espletata la procedura di selezione, il Ministero firmava decreto di concessione del contributo e demandava al Soggetto responsabile locale tutte le attività di controllo e monitoraggio della realizzazione dell'investimento: da questo momento in poi, quindi, l'interlocutore era solo tra azienda interessata e Provincia, che riceveva le richieste di anticipazione, procedeva alla loro verifica e inviava il tutto al Ministero che autorizzava al pagamento attraverso la Cassa Depositi e Prestiti. La Provincia monitorava (e monitora ancora) semestralmente l'andamento delle iniziative previste dal Patto e l'aspetto occupazionale tramite un questionario sottoposto alle aziende.

Il Patto avrebbe dovuto avere una durata massima di 4 anni più 2 per la rendicontazione, ma con le economie realizzate e le proroghe ottenute è ancora attivo e continua a necessitare attività di coordinamento e monitoraggio. Nel 2003 i Patti sono stati regionalizzati, ma in Puglia sono

---

<sup>15</sup>Si tratta dei lavori per la Strada Provinciale 68 Casarano-Taviano e la Tangenziale Ovest di Maglie attuati dalla Provincia di Lecce, degli interventi per la viabilità, la fognatura e l'acquedotto dell'agglomerato industriale di Tricase-Specchia-Miggiano attuati dal Consorzio per lo sviluppo industriale e dei servizi reali alle imprese - SISRI, il completamento dell' Area Industriale e di Sviluppo Produttivo – Area PIP – di Casarano attuato dal Comune di Casarano.

<sup>16</sup>La Legge 488/92 è lo strumento attraverso cui il Ministero delle Attività Produttive erogava contributi a fondo perduto per finanziare programmi di investimento delle imprese che ne facevano richiesta dietro presentazione di domanda a seguito di apposito bando.

rimasti in capo al Ministero che di fatto ha delegato dal 2009 il proprio Ufficio di Bari a seguirne le procedure.

La Provincia ritiene che sarebbe stato utile se con il Patto si fossero potuti finanziare, oltre a imprese e infrastrutture, anche la ricerca, la formazione e i servizi immateriali, per i quali si è dovuti ricorrere ad altre risorse, tra cui risorse proprie. Ma rileva anche che grazie agli effetti del Patto nel Salento è stato possibile attenuare gli effetti della crisi del TAC che negli anni 2000 ha colpito duramente altre zone del territorio pugliese.

In merito ai risultati del Patto manifatturiero, ha influito negativamente non tanto la crisi economica, quanto la lentezza della burocrazia ministeriale che ha inciso in modo pesante sui provvedimenti definitivi di liquidazione e, quindi, sul completamento degli investimenti privati ed ha in parte causato rinunce e fenomeni di spiazzamento da parte di altri strumenti più snelli, come la Legge 488/92 di cui si è già detto.

La lunga esperienza maturata dalla Provincia e dal partenariato del Patto avrebbe forse meritato di essere valorizzata ed utilizzata dalla Regione come ente gestore anche di altre iniziative di sviluppo locale. Ma così non è stato, preferendo creare di continuo strutture e strumenti *ex novo*, come abbiamo già visto per i PIT e per le Aree Vaste.

**Il Patto territoriale per l'agricoltura e il turismo rurale** è nato, invece, nel 2001 (è un patto c.d. *di seconda generazione*). Il partenariato locale<sup>17</sup>, coordinato dalla Provincia di Lecce, raccoglie le manifestazioni d'interesse, sottoscrive un protocollo di intesa tra tutti i soggetti coinvolti e stabilisce di destinare le risorse interamente per gli investimenti aziendali, lasciando fuori le infrastrutture. La procedura è diversa rispetto al Patto manifatturiero: è la Provincia, di concerto con il partenariato, che prepara il bando, individua la ripartizione delle risorse (58% per il miglioramento produzione e trasformazione, 40% per gli investimenti di cooperative e associazioni, 2% per servizi complementari), raccoglie le progettualità e presenta il tutto al Ministero, il quale delega l'istruttoria delle domande a due istituti bancari. Così parte il Patto agricolo, composto di 144 iniziative per un contributo pubblico pari a 50 milioni di euro e investimenti totali per quasi 76 milioni di euro, con l'occupazione di quasi 1.200 addetti.

Nel caso del Patto agricolo non si sono riscontrati problemi legati all'assenza di normativa di riferimento (dopo una prima fase di incertezza, si decise di utilizzare la normativa degli aiuti POR FEASR per le aziende agricole) ma difficoltà procedurali dovute ai criteri di compatibilità con la normativa regionale di settore e alla gestione da parte del Ministero del Tesoro e del Bilancio e del Ministero delle Attività produttive di problematiche lontane dal proprio campo di azione usuale. Inoltre, sebbene l'interlocuzione con gli ispettorati regionali locali fosse positiva, si scontavano i ritardi del concomitante trasferimento delle competenze in agricoltura (e di risorse umane, documenti, interlocutori, etc.) alla Regione. E ritardi ci sono stati anche con le banche a cui era stata delegata l'istruttoria.

---

<sup>17</sup>I soggetti partecipanti al Patto territoriale agricolo sono: Regione Puglia, Università degli Studi di Lecce, ANCI Regionale, CCIAA di Lecce, Consorzio SISRI di Lecce, ASSINDUSTRIA di Lecce, API di Lecce, Confartigianato di Lecce, Coldiretti, Unione Provinciale Agricoltori, Confederazione Italiana Agricoltori, Lega Cooperativa, Confcooperative, Consorzio Bonifica Arneo e i GAL S. Maria di Leuca, Valle della Cupa, Terra d'Arneo e Isola Salento (GAL Martano).

Anche il Patto agricolo è continuato sino ad oggi utilizzando la rimodulazione delle economie generatesi anche per lo spiazzamento da parte di interventi simili del FEOGA regionale che dava risposte in tempi minori.

Con il Patto si è tentato di creare le basi per un distretto agroalimentare, dando una premialità alle aziende che dimostravano di essere complementari con altre e che proponevano investimenti integrati verticalmente o orizzontalmente rispetto alle filiere olicola e vinicola. Gli investimenti hanno riguardato però per la maggior parte l'acquisto di macchinari e nel settore olicolo non si è riusciti a ridurre la frammentazione, creando di contro un sovradimensionamento della capacità di imbottigliamento rispetto alla capacità di produzione.

Nel 2008 la Provincia ha tentato di ovviare a ciò e di ridurre la ritrosia delle piccole imprese olicole locali con un bando del Patto di 100 milioni di euro con cui si sarebbero finanziate la fusione di cooperative e la creazione di consorzi di secondo livello. Ma il bando è andato deserto per ben due volte ed ha generato economie che al 2012 non erano ancora state riprogrammate.

Forse il trasferimento delle deleghe in agricoltura da parte della Regione avrebbe consentito alla Provincia di avere un ruolo più incisivo.

## **ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

Il Salento è composto da 96 Comuni caratterizzati da un territorio altamente antropizzato che sembra necessitare di un soggetto intermedio come la Provincia per pianificare, stimolare, armonizzare e coordinare attori ed istanze locali.

Il momento di difficoltà finanziaria che tutto il paese sta vivendo ha portato a snellire la struttura dell'amministrazione provinciale e ad apportare tagli al personale e alle posizioni di vertice, con una conseguente redistribuzione di incarichi che segue la logica della maggiore aderenza possibile alle competenze proprie della Provincia.

Ciò ha però penalizzato lo sviluppo locale: sparendo dalle funzioni esclusive della Provincia, il Settore ad esso dedicato è stato cancellato ed è rimasto come Servizio del Settore Ambiente, Sviluppo del territorio e Programmazione strategica (tematiche che, in realtà, più che comprendere lo sviluppo locale ne sono comprese).

Eppure è nelle attività inerenti lo sviluppo locale che la Provincia ha maturato importanti esperienze di concertazione con il territorio e con soggetti esterni ad esso, ha ideato e portato avanti numerosi progetti e programmi con partenariati territoriali e attirato ingenti risorse extra bilancio.

Alla Provincia di Lecce non sempre è stato concesso di avere un ruolo di coordinamento istituzionalizzato. Ha, però, sempre saputo guadagnarsi il consenso e l'autorità per ritagliarselo di propria iniziativa (come nel caso dell'agricoltura o della valutazione dell'impatto ambientale dei siti di importanza comunitaria), ponendosi come fulcro di intese, contatti, progettualità e come polo attrattore di articolati partenariati e gestore di risorse finanziarie aggiuntive. Ha saputo calarsi sul territorio senza prevaricare e ancora oggi, nonostante le scarse disponibilità economiche, continua a svolgere i suoi compiti.

La limitatezza dei poteri e delle competenze non ha consentito sempre di esaudire le aspettative della realtà locale, ma, sebbene usata spesso come mero "passacarte", la Provincia di Lecce ha cercato sempre di essere vicina al territorio, di coglierne caratteristiche e necessità e di dare in qualche modo risposte. Cosa che non necessariamente un ente più lontano saprebbe fare allo stesso modo e con la stessa rapidità di comprensione.

Il punto debole è indubbiamente la pesantezza della burocrazia, ma gestire programmazione, pianificazione e controllo spesa è un lavoro complesso. La Provincia ha provato a dare a tutto ciò una visione di lungo respiro, ha ampliato contatti e partenariati, ha trovato risorse e soluzioni, ha cercato spazi concreti dove intervenire e promuovere le istanze collettive.

Il Salento ha fatto grandi passi in avanti anche grazie alla spinta dinamica che la Provincia ha dato inserendo i diversi interventi (Patti territoriali, marchio d'area "Salento d'Amare", ecc.) in una strategia di sviluppo condivisa, antepoendo a ruoli ed appartenenze gli interessi generali del territorio. E su ciò ci sembra che la Provincia di Lecce sia riuscita ad esprimersi al meglio.

## **RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

Calamia C., a cura di (2007), “10 anni di Patti territoriali in Provincia di Lecce”, in Salento Economia. Dinamiche e tendenze di breve periodo, Supplemento a *La Provincia di Lecce – Salento d’Amare* periodico della Provincia di Lecce, Anno 2007 – Numero 2, aprile.

Mantino F. e Forcina B. (2014), La governance delle politiche in aree rurali: il nodo delle relazioni tra politiche a livello regionale. I casi della Regione Puglia e della Regione Sardegna, in *La governance come fattore di sviluppo*, Mantino F., a cura di, INEA, Collana Studi e ricerche, aprile.

Provincia di Lecce (2006), *Regolamento per la concessione di contributi ed altri benefici a soggetti pubblici e privati*, approvato con deliberazione consiliare n. 88 del 18 dicembre 2006 e modificato con deliberazioni consiliari n. 78 del 19 dicembre 2007, n. 78 del 18 marzo 2012, n. 65 del 5 agosto 2013

Provincia di Lecce (2007), Salento economia. Dinamiche e tendenze di breve periodo, Supplemento a *La Provincia di Lecce – Salento d’Amare* periodico della Provincia di Lecce, Anno 2007 – Numero 2, aprile.

Provincia di Lecce (2010), *Relazione previsionale e programmatica 2010- 2012*.

Provincia di Lecce (2011), *Relazione previsionale e programmatica 2011-2013*.

Provincia di Lecce (2013), *Relazione previsionale e programmatica 2013-2015*, Versione del 03/01/2013.

Regione Puglia (2008), *Por Puglia FSE 2007/2013: atto di programmazione per l’attuazione degli interventi di competenza regionale e per il conferimento di funzioni alle province pugliesi*, approvato con D.G.R. n. 1575 del 4/9/2008, successivamente modificato dalle D.G.R. n. 193 del 10 febbraio 2011, n. 623 del 29 marzo 2012, n. 1311 del 29 giugno 2012.

TECLA, CeSPI (2007), *La cooperazione decentrata e le province*, febbraio.

Unità tecnica per l’Internazionalizzazione del Ministero degli Affari Esteri (2003), *Attività per l’identificazione delle potenzialità di internazionalizzazione economico-culturali nelle regioni ob. 1.Rapporto Puglia (Azione 1)*, luglio.