

delle amministrazioni regionali prevista sia a livello programmatico che procedurale, costituiscono elementi qualificanti per la nuova fase di programmazione. In particolare:

- il numero dei PO a gestione nazionale è passato dai 23 della precedente programmazione (senza contare le Sovvenzioni Globali) ai 6 di quella attuale;
- in termini di risorse, inoltre, i PO a gestione regionale assorbono nella nuova programmazione una quota superiore al 70%, ovvero oltre 20 punti percentuali al di sopra del dato relativo alla precedentemente programmazione.

B. Partenariato

Soprattutto nella fase di programmazione, il partenariato e più in generale la partecipazione dei soggetti locali dello sviluppo è stato, nella precedente programmazione, piuttosto debole e non sufficientemente estesa, sia per quanto riguarda le Autonomie locali (invece decisive in un processo di sviluppo autopropulsivo), sia per quanto riguarda le parti economiche e sociali (necessarie per interpretare i fabbisogni dei territori). Le trasformazioni intervenute negli ultimi anni sul piano economico e istituzionale, sia a livello nazionale che comunitario, hanno portato ad un ripensamento del ruolo della programmazione anche con riferimento ai meccanismi di partecipazione delle parti sociali come dei soggetti pubblici. Il diffondersi della prassi negoziale vede oggi le amministrazioni locali impegnate a valorizzare l'apporto di tutti i soggetti, pubblici e privati, potenzialmente attivabili, sia in termini di risorse che di capacità imprenditoriali.

In questo quadro, il modello di partenariato previsto nel nuovo PSM tende ad assicurare un adeguato coinvolgimento delle parti durante tutte le fasi della programmazione: dalla predisposizione del programma, all'elaborazione dei criteri di selezione e delle modalità di presentazione dei progetti; dal finanziamento, fino alla sorveglianza ed alla valutazione degli interventi.

C. Valutazione

Nel corso del periodo di programmazione precedente le procedure di valutazione sono state applicate con ritardo e senza la necessaria omogeneità e sistematicità, e quindi hanno fornito un contributo minore del previsto alla corretta ed efficace realizzazione dei programmi. In particolare, per quanto riguarda la valutazione ex-ante è risultata carente l'identificazione degli obiettivi secondo indicatori quantificati e verificabili e la scelta degli interventi è avvenuta senza una conoscenza approfondita sul loro ritorno economico e sociale.

Nel nuovo PSM, la ricostruzione della struttura di programma, il collegamento operato tra le strategie ed i risultati delle analisi SWOT, l'impostazione di un complesso modello di valutazione macroeconomica, la stessa programmazione degli obiettivi specifici a livello di asse, pongono le basi per progressi consistenti ai fini della valutazione e del monitoraggio dei risultati e degli effetti provocati dalla realizzazione degli interventi sul sistema socioeconomico, territoriale e ambientale, nonché dell'impatto provocato sugli obiettivi di coesione economica e sociale e degli altri obiettivi assunti dalle politiche strutturali e orizzontali della UE.

D. Programmazione integrata

Garantire un'effettiva discontinuità nel grado di efficacia della spesa significa innanzitutto innalzare la qualità degli interventi programmati e del sistema complessivo della programmazione, assumendo pienamente a tale scopo un approccio di tipo integrato. Scarso è stato nel precedente periodo di programmazione il raccordo tra di diversi Fondi, così come insufficiente si è rivelato il raccordo tra le politiche nazionali portate avanti attraverso i Programmi Operativi Multiregionali e le strategie proposte, da un lato, nei Piani Operativi Plurifondo regionali e, dall'altro, dai Programmi di Iniziativa Comunitaria. Il carattere trasversale delle politiche attive del lavoro e formative cofinanziate FSE non ha in particolare trovato un'adeguata integrazione con le politiche di sviluppo cofinanziate FESR e FEOGA. Dal punto di vista finanziario, è mancato, inoltre, un piano finanziario di medio-lungo termine che ricostruisse per l'intero Mezzogiorno e per le singole Regioni l'intero volume di risorse disponibili, aggiuntive e ordinarie. Ne è derivata l'impossibilità di una programmazione unitaria e la spinta a una ripetuta "contrattazione" da parte di singole istanze istituzionali del territorio, senza vaglio trasparente, né di priorità né di qualità progettuale.

Attraverso l'assunzione del metodo delle Intese Istituzionali di Programma, oltre che definire la cornice negoziale entro la quale valorizzare il contributo di tutti i soggetti coinvolti nel processo di sviluppo locale, si è inteso dare sostanza e concretezza all'obiettivo di una programmazione organica e integrata, convergente verso obiettivi condivisi e perseguiti attraverso una molteplicità di strumenti di attuazione e di finanziamento. In questo senso, tutta l'impostazione conferita al PSM tende a considerare le fonti di finanziamento offerte dai fondi strutturali solo come una delle risorse disponibili in grado di concorrere, in un quadro di unità di intenti e obiettivi, allo sviluppo sociale ed economico delle aree depresse.

E. Semplificazione

Le difficoltà incontrate in passato nella predisposizione e gestione degli strumenti di selezione dei progetti da ammettere ai finanziamenti, hanno portato ad un forte depotenziamento del grado di efficienza ed efficacia della programmazione, anche in conseguenza dell'assenza, soprattutto a livello locale, di una consolidata prassi amministrativa. Le nuove modalità di gestione e la scelta di un approccio integrato alla programmazione degli interventi, richiedono un adeguamento anche degli strumenti di gestione finanziaria dei programmi: non basta infatti assumere l'integrazione degli interventi come principio guida nella fase di programmazione, ma anche avviare un complesso processo di riorganizzazione e potenziamento della "macchina" amministrativa, che consenta un'efficiente fase di attuazione e gestione degli interventi secondo le modalità innovative che una programmazione integrata inevitabilmente richiede.

1.2.2.3 Principi di base per la programmazione 2000-2006

Sulla base delle indicazioni emerse dall'analisi dei principali elementi del precedente periodo di programmazione, il PSM viene ora costruito attorno ad alcuni "punti fermi" (stabiliti dal CIPE nella seduta del 14 maggio 1999). Si tratta, in particolare, dei seguenti principi di riferimento:

- a) decentramento e valorizzazione delle responsabilità ai livelli locali di governo, con attuazione di un attivo partenariato istituzionale ed economico-sociale;
- b) coerenza complessiva tra azioni previste nel PSM e politiche economiche perseguite in sede nazionale e comunitaria, con particolare riguardo alle azioni per la tutela della

concorrenza e del mercato, alle politiche per il mercato del lavoro, alle politiche di pari opportunità e alle azioni per l'ammodernamento dell'Amministrazione pubblica;

- c) rafforzamento del processo di integrazione di tutte le fonti pubbliche di finanziamento disponibili, finalizzato a conseguire una programmazione finanziaria unica su base regionale e a rispettare il principio comunitario dell'addizionalità, attraverso la considerazione congiunta degli ordinari stanziamenti di bilancio per le diverse linee di intervento, di quelli nazionali a carattere aggiuntivo specificamente destinati alle aree depresse, nonché degli stanziamenti, sempre aggiuntivi, per il cofinanziamento nazionale dei Fondi strutturali comunitari. Ciò implica la necessità di integrazione delle politiche settoriali e trasversali e la loro contestuale attuazione, nel quadro delle Intese istituzionali di programma;
- d) adozione del metodo e delle procedure di valutazione ex ante, della verifica e del monitoraggio delle diverse fasi attuative - come strumenti attraverso i quali, anche sulla base degli indicatori forniti dal sistema di monitoraggio finanziario, procedurale e fisico dei programmi, si attua il confronto e la scelta delle strategie e delle opzioni di sviluppo; si supporta la sorveglianza e si migliora la fase di attuazione dei programmi: si verifica il grado di conseguimento del sistema degli obiettivi di sviluppo;
- e) individuazione di modalità atte a garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati nel nuovo contesto istituzionale: premialità, riprogrammazione, individuazione di strumenti idonei ad assicurare la realizzazione degli interventi programmati, ritenuti prioritari per lo sviluppo.

1.3 I punti di forza e di debolezza (Analisi SWOT)

L'analisi dei punti di forza e di debolezza viene condotta con riferimento alle *grandi aree* che l'analisi di contesto ha individuato come quelle su cui può essere impostata un'azione programmatica tesa a generare discontinuità positive nell'operare del sistema socio-economico del Mezzogiorno. Esse sono le dotazioni dell'area (risorse naturali, risorse culturali, risorse umane); i sistemi propulsivi della crescita economica (sistemi locali di sviluppo); i luoghi di aggregazione delle convivenze civili e produttive (città); le strutture di funzionamento del territorio - mobilità, informazione, sicurezza - necessarie all'organizzazione della vita economica e sociale (reti e nodi di servizio).

Le risorse naturali

Il patrimonio naturalistico e ambientale del Mezzogiorno è una delle fondamentali 'risorse immobili' che il Programma si propone di mobilitare a fini di sviluppo. Costituiscono condizioni favorevoli o di ostacolo a questo disegno un complesso intreccio di elementi che riguardano sia lo stato delle componenti ambientali e degli ecosistemi, sia la situazione istituzionale e gestionale (ivi inclusa la capacità di intervento delle Amministrazioni locali). Si tratta, dunque, di dedicare alle diverse risorse - aria, acqua, suolo, natura - e ai diversi ambiti di gestione - rifiuti, aree a rischio - un'attenzione specifica, che metta in evidenza caso per caso i principali problemi e potenzialità.

In materia di *risorse idriche*, le carenze più evidenti si rintracciano per un verso dal lato della disponibilità quantitativa e qualitativa, per un altro dal lato della programmazione, dell'organizzazione e della gestione dei servizi. Pochi elementi sono sufficienti per rappresentare le carenze di disponibilità: a fronte di un prelievo idrico pro-capite fra i più elevati d'Europa (980 m³/c annuo pro-capite contro una media europea di 604) l'approvvigionamento risulta insufficiente per il 70 % della popolazione residente del Mezzogiorno, le perdite nelle reti (30 % dell'acqua addotta) sono mediamente più elevate che nel resto del paese e il 20% delle famiglie meridionali denuncia un'irregolarità elevata nell'erogazione del servizio; se per il 47% della popolazione del Mezzogiorno la qualità dell'acqua erogata è scadente, il dato aumenta al 72 % nelle regioni insulari; infine, mentre la domanda di depurazione non soddisfatta è elevata, una quota significativa degli impianti di depurazione (39%) non è in esercizio, mentre la potenzialità di trattamento degli impianti di depurazione non funzionanti o non in regola equivale al 36% della potenzialità di trattamento installata nel Mezzogiorno. Dal lato della programmazione e della gestione, risulta ancora del tutto assente il sistema reso obbligatorio dalla legge Galli del 1994, o il cosiddetto 'ciclo integrato dell'acqua', il quale, se attuato, dovrebbe consentire di pianificare in modo razionale gli investimenti e le modalità di organizzazione dei servizi, per soddisfare le esigenze della domanda.

Ma vi sono anche opportunità da mettere in evidenza. Prima tra queste, la disponibilità di una normativa di riforma (la già citata legge Galli, e il decreto legislativo - in corso di approvazione - per la riorganizzazione dei servizi pubblici locali) che, se applicata, sarebbe in grado di dare rapido impulso a un nuovo mercato. Essa infatti introduce elementi di competizione e industrializzazione: una politica tariffaria che permetterà di riconoscere nel tempo il valore economico dell'acqua, e norme che incentivano il coinvolgimento di capitali ed operatori privati.

In materia di *difesa del suolo*, i problemi attribuibili alla stessa morfologia del terreno sono evidenti - diffusa esposizione del territorio meridionale ai fenomeni di erosione e di dissesto,

e al rischio sismico — e aggravati dalla carenza di adeguata manutenzione, di prevenzione e di monitoraggio. Ne risulta che quasi il 42% dei comuni presentano un livello di attenzione per il rischio idrogeologico elevato o molto elevato. A tale rischio è spesso associato il rischio sismico e la presenza di siti industriali dismessi da bonificare. Ad accrescere il livello del rischio hanno spesso contribuito inadeguate politiche di difesa del suolo e urbanistiche, oltre al diffuso fenomeno dell'abusivismo. Dal punto di vista istituzionale, le indicazioni della L.183/89 sono ampiamente inattuata, così come i Piani territoriali di coordinamento previsti dal D.Lgs 112/98. Inoltre la mancata interazione fra politiche settoriali e politiche di difesa del suolo ha spesso reso vani gli interventi di recupero e valorizzazione.

Anche in questo caso l'impianto normativo disponibile costituisce tuttavia una opportunità: la legge per la difesa del suolo ha individuato da tempo gli strumenti e il percorso per migliorare la gestione del territorio. A questo si può aggiungere inoltre una potenzialità: per effetto della politica di conservazione della natura — che a lungo nel Mezzogiorno ha tardato ad affermarsi, ma ha infine dato luogo, a partire dagli anni novanta, a una presenza significativa di aree protette — è oggi possibile fare conto su una serie di ambiti che istituzionalmente sono preposti alla cura dell'assetto idrogeologico, a beneficio non solo degli stessi spazi montani oggetto di protezione, ma di tutto il territorio a valle.

Circa i rifiuti, le carenze sono in primo luogo gestionali. Sotto questo profilo, tra Mezzogiorno e Centro-Nord esiste un forte divario. Lo si apprezza confrontando, a titolo di esempio, le percentuali di raccolta differenziata: mediamente pari al 17% nel Centro-Nord, all'1,4% nel Sud. La raccolta differenziata è peraltro solo una delle spie dell'attuale condizione di disagio. Un'altra è l'assoluta prevalenza della discarica (per di più di piccola dimensione, e spesso non adeguata alla norma di legge) come modalità di smaltimento (con la sola, parziale eccezione, della Sardegna, che dispone di una più elevata capacità di smaltimento in impianti di combustione). Un ulteriore elemento critico è dato dal mancato adempimento dell'obbligo di creare (analogamente a quanto vale per l'acqua) Ambiti Territoriali Ottimali per la gestione del 'ciclo integrato' dei rifiuti.

L'arretratezza del settore è dunque profonda. D'altro lato, le potenzialità sono di analoga consistenza. Lo stesso divario organizzativo e gestionale che separa il Mezzogiorno dal Centro-Nord suggerisce che è possibile costruire un assetto diverso del settore, basato sulla riorganizzazione dei bacini di raccolta, la promozione di un sistema integrato di attività, l'incremento dei tassi di recupero e riciclaggio dei materiali. Inoltre di recente sono intervenuti accordi (per il conferimento dei materiali al CONAI, il consorzio dei produttori e distributori di imballaggi) che permettono anche ai comuni meridionali di guardare con maggiore fiducia e certezza allo sviluppo delle raccolte differenziate e del riciclo.

In materia di tutela della salubrità del territorio e di risanamento dei siti contaminati. Si impone per consistenza il problema rappresentato dalle aree a elevato rischio di crisi ambientale: sono otto, interessano quasi 4,3 milioni di persone, distribuite su quasi 150 comuni; queste pongono in primo luogo un'esigenza di conoscenza più approfondita delle contaminazioni, di individuazione delle priorità di intervento, e di preparazione di piani di bonifica con contestuale sviluppo di metodi e tecniche adeguate di risanamento. In linea più generale, inoltre, va ricordato in questo ambito che nel Mezzogiorno si registra una presenza non episodica di aree contaminate da rifiuti smaltiti illegalmente, e di discariche attivate con ordinanze comunali e provinciali che sono fonte di inquinamento diffuso sul territorio.

Il patrimonio naturalistico è senza dubbio una potenzialità rilevante per tutte le regioni meridionali. Il territorio protetto da parchi nazionali e regionali ammonta a circa un milione di

ettari. In una parte di questa superficie protetta si sono già avviati, sia pure in misura non compiuta, processi di recupero e restauro sia di aree sia di beni. La carenza più consistente si trova, anche in questo caso, non dal lato della disponibilità delle risorse ma delle loro forme di utilizzo. In linea generale, esse appaiono ancora legate a logiche settoriali: la tutela, la conservazione, la manutenzione presidiate dalle autorità di gestione ambientale (gli enti parco, gli assessorati all'ambiente); la difesa e lo sviluppo delle tradizioni, la promozione dell'agricoltura e dell'artigianato, l'impulso alla nuova ricettività e all'offerta di servizi turistici, nel dominio di altre autorità con le prime poco o nulla comunicanti.

Questa situazione, peraltro, non riguarda solo le grandi aree protette, che spesso interessano territori marginali, poco urbanizzati e a bassa dotazione di infrastrutture e servizi: riguarda anche quelle aree naturalistiche, ben più centrali, che insistono su fasce costiere turistiche, o in ambiti periurbani interessati dall'espansione delle città, o territori di media e bassa collina in cui si sono affermati processi di industrializzazione diffusa. Anche in questi casi, il mancato collegamento tra azioni di tutela e azioni di promozione non consente di attribuire alle risorse un ruolo sociale nel territorio di appartenenza, con la conseguenza che la loro qualità e le loro stesse possibilità di conservazione ne risultano mortificate e minacciate.

Quanto, infine, alle *risorse energetiche*, la situazione del Mezzogiorno è caratterizzata da consumi di gas naturale e di elettricità considerevolmente inferiori a quelli delle regioni del Centro-Nord e alla media europea, misurati sia in termini di consumo per abitante, sia in termini di rapporto fra consumo energetico e produzione (PIL). Questa disparità è dovuta in parte al minore sviluppo economico del Mezzogiorno, in particolare dell'industria manifatturiera, quindi alla minore domanda di energia; ma in parte anche alla minore disponibilità e affidabilità dell'offerta di forniture di energia, che a loro volta impediscono la crescita dell'economia locale, e in particolare dell'industria.

Un problema tipico del settore energia è l'inquinamento atmosferico inevitabilmente associato alla produzione di energia termoelettrica, e al consumo di energia in generale. Questo problema è esacerbato nel Mezzogiorno a causa della molto minore estensione, rispetto al Centro Nord, della rete di trasmissione e di distribuzione di gas naturale, il meno inquinante dei combustibili convenzionali, e il modestissimo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia. Si tratta in questo caso di un'urgenza cui occorre porre rimedio, anche in vista degli impegni assunti dall'Italia alla conferenza di Kyoto (per la riduzione delle emissioni di gas che producono l'effetto serra).

Il settore presenta però anche alcune condizioni potenzialmente favorevoli: l'abbondanza di gas metano disponibile dai gasdotti troncali consente lo sviluppo della rete di trasmissione e distribuzione e l'utilizzo del metano per l'ammodernamento delle centrali termoelettriche; le condizioni ambientali (sole, vento) sono idonee allo sviluppo di fonti rinnovabili; sono immaginabili sinergie con altri settori. Considerando le necessità di conservazione dell'area meridionale e lo scarso coinvolgimento di operatori privati è ipotizzabile un impatto positivo delle politiche nazionali in tema di riduzione delle emissioni inquinanti, e delle riforme del settore elettrico e del metano volte ad allargare il ruolo del mercato, delle aziende di servizi locali, e degli investimenti privati.

Risorse Naturali

Punti di forza	Punti di debolezza
Elevata estensione delle aree protette e delle aree ad elevato valore ambientale Abbondanza quantitativa di alcune risorse (gas metano) Presenza di sistemi e impianti che, pur se non completati o obsoleti, con contenuti investimenti aggiuntivi possono divenire operativi e colmare così i pesanti deficit infrastrutturali. Potenzialità di sviluppo di nuove attività e sistemi produttivi nei settori acqua, rifiuti ed energia, e nel campo della valorizzazione del patrimonio naturalistico	Presenza di caratteristiche morfologiche, sismiche e meteorologiche sfavorevoli alla stabilità del suolo e alla sicurezza degli insediamenti. Scarsa connessione delle azioni di tutela e manutenzione, da un lato, con le azioni di promozione e valorizzazione dall'altro, per la difficoltà a percepire il patrimonio ambientale come risorsa rilevante per lo sviluppo. Fragilità istituzionale e scarsa organizzazione delle amministrazioni locali, che ha prodotto come conseguenza un forte ritardo nell'attuazione delle normative settoriali, in materia sia di acqua, sia di difesa del suolo, sia di rifiuti e inquinamento Basso livello di conoscenze tecnico gestionali (rilevanti soprattutto sul piano della programmazione, dell'organizzazione e del controllo), e scarsa capacità di progettare in modo integrato all'interno della PA Basso livello di innovazione tecnologica, per tutti i principali settori di erogazione di servizi ambientali
Opportunità	Rischi
Presenza di una normativa di riforma nei settori acqua, rifiuti e difesa del suolo, che sollecita la razionalizzazione e l'ammodernamento dei servizi e introduce elementi di concorrenzialità e di crescita dell'imprenditorialità. Disponibilità di risorse finanziarie pubbliche per il completamento o la realizzazione di interventi e interesse crescente dei privati a investire. Forte aumento della domanda internazionale di turismo naturalistico-culturale. Aumento della domanda locale di servizi di qualità, di fruizione delle risorse e degli usi ricreativi e naturalistici, associata a una maggiore sensibilità diffusa per il patrimonio culturale, le tradizioni, le identità locali. Crescente attenzione del pubblico per le tematiche ambientali, suscettibile di esercitare una maggiore pressione sulle amministrazioni a fini di tutela e prevenzione dell'inquinamento e del rischio. Possibile ampliamento dei mercati dell'impiantistica ambientale nella macro-regione mediterranea, opportunità di partenariato tecnologico e finanziario con imprese esterne.	Permanenza di una bassa capacità di programmazione, di decisione e di spesa della PA che può ritardare l'acquisizione delle risorse economiche teoricamente disponibili e l'avvio dei programmi di realizzazione degli interventi Mancata applicazione delle norme di riforma dei settori acqua e rifiuti, con persistente confusione dei ruoli di governo e gestione, e contestuale separazione tra progettazione degli interventi e responsabilità finanziarie. Complessità e mancanza di coordinamento delle normative settoriali, che si ripercuotono in difficoltà e ritardi di attuazione. Sovrapposizione delle competenze e degli strumenti di programmazione e pianificazione previsti dalle normative vigenti.

Le risorse culturali

Il patrimonio storico-culturale, anche quello diffuso sul territorio, rappresenta una risorsa immobile caratterizzante per il Mezzogiorno e costituisce un fattore di potenziale vantaggio competitivo rispetto ad una larga parte di altre destinazioni turistiche

Il Mezzogiorno è infatti dotato di risorse potenziali per la crescita delle filiere produttive legate al turismo culturale, alle attività culturali e all'intera industria culturale in senso lato. Lo sviluppo di tali potenzialità può costituire uno degli elementi di rottura ai fini della diversificazione della specializzazione produttiva delle regioni meridionali.

La rilevanza del patrimonio culturale del Mezzogiorno, così come delle altre risorse di tipo culturale e ambientale, è difficilmente esprimibile in termini puramente quantitativi. In base ai dati rilevabili dalle Guide veloci del Touring Club Italiano, esistono nel Mezzogiorno 3.240 siti attrattivi per il turismo culturale, a cui è attribuita almeno una "stella" nella valutazione di interesse turistico. Si tratta di 903 siti archeologici, 2.073 complessi architettonici, 264 centri storici urbani.

Tuttavia, molte risorse meridionali restano sottoutilizzate o inutilizzate, in assenza di un volume adeguato di attività di tutela, conservazione e valorizzazione. Poiché le istituzioni del Mezzogiorno che hanno in cura le risorse culturali vivono storicamente una situazione di debolezza e di disagio organizzativo e finanziario, il quadro dei divari fra Mezzogiorno e dato nazionale in merito alla effettiva dotazione territoriale di infrastrutture culturali mostra numerosi elementi di ritardo:

- il numero di musei per 100 mila abitanti nel Mezzogiorno è pari a poco più della metà del corrispondente dato per l'Italia (4,4 contro 7,2). Il divario rimane rilevante anche se si considerano i soli musei aperti al pubblico (2,6 contro i 4,8);
- altrettanto ampi sono i divari nelle dotazioni bibliotecarie: 19,6 biblioteche per 100 mila abitanti nel Sud contro 24,9 dell'Italia; 8,6 posti per lettori per 100 mila abitanti nel Sud contro 11,9 dell'Italia;
- l'offerta potenziale di aree archeologiche è superiore nel Mezzogiorno, dove nel solo comparto statale sono censite 86 aree per un totale di 1.385 ettari, contro un dato nazionale pari a 284 aree e 2.459 ettari; tuttavia, solo il 38,4% degli ettari disponibili nelle aree archeologiche del Mezzogiorno è aperto al pubblico.
- il numero dei teatri per 100 mila abitanti è pari a 1,1 nel Mezzogiorno contro 1,7 per l'Italia, mentre il numero dei posti (ogni 100 mila abitanti) è di 587 nel Mezzogiorno e di 783 a livello nazionale;
- un divario molto accentuato emerge nel numero delle istituzioni musicali e concertistiche riconosciute dallo Stato: nel Mezzogiorno sono 12 su un totale di 48.

Anche la domanda collegata alle risorse culturali è sottodimensionata nel Mezzogiorno, in parte per motivi riconducibili a fattori strutturali (livello del reddito), in parte per effetto dell'inadeguatezza infrastrutturale e della carenza di servizi:

- le visite museali, ogni 100 mila abitanti, sono 33.674 contro un dato nazionale pari a 45.276;
- il numero delle persone ammesse al prestito nelle biblioteche statali, ogni 100 mila abitanti, è 85 nel Mezzogiorno contro 183 a livello nazionale;

- le presenze negli archivi sono 460 all'anno ogni 100 mila abitanti nel Mezzogiorno contro 591 a livello nazionale;
- nel Sud il numero delle rappresentazioni teatrali e musicali, in rapporto alla popolazione, è circa 1/4 rispetto al dato nazionale;
- per il cinema, il numero dei biglietti venduti ogni 100 mila abitanti è 103.563 contro 490.753 dell'Italia; per il teatro è 16.887 nel Sud contro 74.559; per la musica è 15.932 nel Sud contro 67.802.

I bassi livelli di domanda non hanno mostrato, negli anni recenti, tendenze al miglioramento, ma semmai al peggioramento, relativamente alle dinamiche del resto del paese:

- nel comparto dello spettacolo dal vivo, fra il 1980 e il 1997, il Mezzogiorno ha ampliato il divario di fruizione (biglietti venduti per abitante) del 20% circa;
- è flettente il numero delle visite negli istituti statali di antichità e d'arte del Mezzogiorno. Soprattutto, nel Mezzogiorno non si è realizzato un significativo recupero della domanda di fruizione dei beni culturali nel periodo 1993-97, in corrispondenza ad un ciclo turistico positivo e ad andamenti brillanti emersi nel resto del paese (+37%, concentrato soprattutto nel Lazio e in Campania, e connesso alla riapertura di numerose sedi museali e al miglioramento della qualità dei servizi offerti).

Le risorse culturali del Mezzogiorno sono caratterizzate da sistemi di gestione mediamente arretrati e da una qualità dei servizi relativamente meno elevata di quella esistente nelle regioni più avanzate. Anche da questi fattori che trae origine, con ogni probabilità, il relativo sottodimensionamento e l'insoddisfacente dinamica della domanda:

- il numero di musei aperti, 59,8 % è significativamente inferiore al dato nazionale (66,2%);
- il personale dei musei per 100 mila abitanti è di 23,6 addetti nel Sud contro 36,2 addetti a livello nazionale. Tuttavia, poiché il numero di visite è inferiore nel Sud, ci sono 74,8 addetti ogni 100 mila visitatori in Italia contro 70,2 nel Sud. L'occupazione museale meridionale è sensibilmente più spostata verso le qualifiche inferiori, come dimostra il fatto che gli addetti alla custodia siano il 39% degli addetti a livello nazionale contro il 51,3% nel Sud;
- i servizi aggiuntivi aperti nei musei statali (caffetterie, librerie, ecc.) sono solo 7 nel Sud e 60 nel Centro Nord. All'introduzione, nei musei e nelle aree archeologiche statali del Sud, di un insieme completo di servizi aggiuntivi fanno da ostacolo carenze infrastrutturali e difficoltà imprenditoriali, dovuti all'insufficienza dei bacini di domanda;
- l'arretratezza del meccanismo gestionali si riflette inoltre sulla labilità dei circuiti di promozione artistica e professionale degli operatori del Mezzogiorno.

La valorizzazione delle "Risorse culturali" comporta di non considerare il patrimonio culturale del Mezzogiorno come un mero ambito di intervento infrastrutturale, ma di progettare una vasta area di attività produttive e di servizio. Le politiche di tutela e valorizzazione delle risorse culturali possono infatti tradursi — oltretutto in strumento per l'attrazione di consumi turistici — in occasioni di sviluppo di nuove attività produttive, di qualificazione e di rivitalizzazione del territorio, di diffusione di tecniche, di competenze e di specializzazioni, di creazione di nuova più qualificata occupazione.

Risorse Culturali

Punti di forza	Punti di debolezza
Elevata dotazione di risorse nel campo del patrimonio storico-artistico, archeologico e ambientale. Tradizionale specializzazione nel turismo culturale di alcuni siti e circuiti inseriti da tempo nei mercati internazionali, soprattutto in Campania e in Sicilia. Elevato potenziale di valorizzazione di siti e circuiti poco conosciuti dal turismo nazionale e internazionale. Esistenza di nuclei e di segmenti di filiere produttive nel campo delle attività culturali di antica tradizione e dotati di ampi mercati effettivi e potenziali, in particolare nelle attività artigianali legate al restauro dei monumenti e nelle attività e produzioni musicali, teatrali, editoriali, soprattutto nelle aree urbane. Presenza di poli universitari dotati di un buon potenziale di ricerca nel settore e capaci di formare forza lavoro qualificata. Estesa propensione, specie giovanile, alla ricerca di opportunità nell'ambito delle attività artistico-culturali, Diffusione di una nuova cultura mirata alla valorizzazione delle diversità antropologico-culturali del Sud (e non alla loro rimozione)	Forte degrado dello stato di conservazione del patrimonio culturale e ambientale. Debolezza delle istituzioni preposte alla tutela, sotto il profilo organizzativo, amministrativo-gestionale, finanziario e manageriale. Scarsa diffusione di una cultura industriale nell'offerta di servizi culturali. Scarsa integrazione fra settore culturale e settore dell'accoglienza turistica.
Opportunità	Rischi
Valorizzazione dell'identità storico-culturale delle popolazioni meridionali anche ai fini economici, nella realizzazione di prodotti e servizi (artigianato, design, accoglienza) che riescano ad incorporarla e quindi ad accrescere la propria competitività. Potenziamento e qualificazione di servizi di accoglienza turistica e maggior incidenza del turismo di qualità. Aumento della domanda da parte dei residenti e miglioramento della sua qualità. Maggiore capacità di attrazione di domanda culturale espresse dal turismo già esistente, attratto da altre motivazioni (balneare). Dinamicità di nuovi mercati nazionali e internazionali sul segmento del turismo culturale, anche attraverso il ricorso a tecnologie avanzate Occasioni di partecipazione delle istituzioni culturali del Mezzogiorno alle reti e ai circuiti nazionali, europei e internazionali della produzione culturale. Promuovere le professionalità e le eccellenze artistiche nell'ambito dei circuiti dello spettacolo e dell'arte nazionali e internazionali.	Fragilità istituzionale del settore. Provvisorietà del sistema giuridico di riferimento Possibilità di conflitti fra amministrazioni centrali e locali. Bassa capacità di progettazione e di attuazione degli interventi. Realizzazione di progetti privi di un quadro certo di fattibilità gestionale. Assenza di progetti integrati Concorrenza dei mercati turistici della riva Sud e dell'est europeo, che sarà poco a poco più elevata anche nel segmento del turismo culturale. Concorrenza, sul mercato culturale, delle attività e delle produzioni localizzate nelle aree più dotate del Centro e del Nord del paese.

Le risorse umane

Le risorse umane costituiscono ovunque uno dei fattori decisivi dello sviluppo; in questo contesto sono analizzate in riferimento alle aree di tradizionale intervento della politica economica, in particolare al lavoro ed alla disoccupazione, all'istruzione, alla ricerca scientifica e tecnologica.

Gli elementi esaminati delineano un quadro severo — quanto conosciuto — di debolezze del mercato del lavoro e dei meccanismi di accumulazione del capitale umano. Esse sono sintetizzate da:

- il livello del tasso di disoccupazione (che è pari, utilizzando la definizione internazionale, al 21,9% nel Mezzogiorno, contro valori del 7,4% nel Centro Nord, del 7,1% nel Nord-Ovest, del 5,3% nel Nord Est, del 10% nel Centro e del 12,3% nella media nazionale), caratterizzato da una forte componente strutturale e dall'ampiezza del disagio sociale ad esso associato;
- i bassi tassi di attività, in particolare femminili (in complesso, nel 1998 i tassi di attività della popolazione sono pari al 35,5% nel Mezzogiorno ed al 43,3% nel Centro Nord; i tassi di attività specificamente riferiti alla popolazione femminile sono invece del 23,4% nel Mezzogiorno e del 34,1% nel Centro Nord);
- l'ampiezza del fenomeno del lavoro irregolare, che appare molto più diffuso nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese: nel 1998, secondo la SVIMEZ, la quota di occupati non regolari — irregolari in senso stretto, occupati non dichiarati, stranieri non residenti, secondi lavori — è nel Mezzogiorno del 33,9%, contro il 18,1% nel Centro Nord ed il 22,6% nella media nazionale. La quota degli occupati non regolari raggiunge punte del 44,2% in Calabria, del 36,9% in Sicilia e del 35,5% in Campania);
- il persistente ritardo nella qualità delle strutture per l'istruzione e nella difficoltà che la scuola dimostra nell'incidere nelle gravi situazioni di marginalità e di degrado sociale riscontrabili in molte aree del Mezzogiorno: come segnalano gli indici di scolarizzazione (in particolare nelle maggiori aree urbane); gli indici di dispersione scolastica nella scuola media statale (pari a 0,81 nel Mezzogiorno ed a 0,15 nel Centro Nord); gli indicatori di dotazione infrastrutturale per il settore dell'istruzione (pari a 78,7 nel Mezzogiorno e a 117,2 nel Centro Nord, con punte minime di 70,2 in Puglia, di 73,1 in Campania, di 74,6 in Sicilia); gli stessi tassi di attività e di partecipazione delle forze di lavoro giovanili (i tassi di partecipazione per gli individui fra 15 e 24 anni sono rispettivamente pari nel Mezzogiorno al 32,5% ed al 56,6%, contro valori del 41,8% e del 20,7% nel Centro Nord pur in presenza di tassi di scolarità maggiori in quest'ultima area);
- la propensione all'innovazione ancora insufficiente nell'industria meridionale, in particolare per quanto riguarda l'innovazione di prodotto, la quale — soprattutto in un contesto caratterizzato da bassi saggi di crescita della domanda — diventa un fattore competitivo importante per accrescere o mantenere le quote di mercato. Nei dati relativi al triennio 1995-1997, tra le imprese che innovano, solo il 23,3% delle imprese meridionali ha introdotto innovazioni di prodotto, contro il 30,8% delle imprese nel Centro Nord; il 66,8% delle imprese meridionali ha introdotto invece innovazioni di processo, in linea con il dato del Centro Nord (66,1%);
- la modestia nella domanda di ricerca e sviluppo espressa dalle imprese meridionali, che molte indagini mettono in luce: in particolare, i dati della rilevazione dell'Istat per il

triennio 1996-98 confermano che una parte largamente maggioritaria della spesa per ricerca delle imprese è concentrata nell'Italia settentrionale (74,2% nel 1996), mentre nel Centro il settore privato ha speso il 17,4% dell'ammontare nazionale totale e il Mezzogiorno ha contribuito per solo l'8,4%. Queste differenziazioni territoriali risultano meno evidenti nel settore delle istituzioni pubbliche, ed in particolare nelle Università, che hanno evidenziato un contributo del Mezzogiorno pari al 22,3%. Complessivamente, gli investimenti in R&S nel Sud sono stati il 14,9% del totale nazionale. Il divario tra Centro-Nord e Sud per quanto riguarda gli investimenti in R&S è messo maggiormente in evidenza dal rapporto tra spesa per ricerca e ricchezza prodotta (PIL). A fronte di un rapporto tra spese per R&S e PIL di 1,02% a livello nazionale, nel Sud tale rapporto è risultato dello 0,63%: un valore di poco superiore alla metà di quello del Centro-Nord (1,15%);

- l'insufficienza con cui, tranne poche eccezioni, il sistema di alta formazione provvede alla integrazione del nuovo capitale umano con gli ambienti direzionali, culturali, professionali e scientifici di altri paesi, specie nel Mediterraneo, anche a causa della modesta cooperazione partenariale, in ambito internazionale, degli istituti di Alta formazione del Mezzogiorno.
- i ritardi strategici nelle politiche pubbliche che si manifestano principalmente in scarse esperienze di politiche di servizi integrati per le persone in cerca di lavoro e di insufficienti contatti tra sistemi formativi e del lavoro, nelle difficoltà di collegamento tra ricerca e sistema delle imprese.

D'altra parte, come in altri ambiti decisivi per lo sviluppo del Mezzogiorno, anche nel settore delle risorse umane la stratificazione di strutture, di conoscenze, di collegamenti, di beni relazionali ha formato preesistenze di valore. In particolare esiste nell'area:

- un capitale umano post universitario di elevata qualità con alcuni grandi centri di eccellenza (Napoli, Catania, Bari) e altri in forte crescita (Lecce);
- un capitale umano di lavoro manuale fortemente specializzato (lavorazione minerali non metalliferi, oro, tessile, calzature, meccanica), in larga parte operante nel sommerso e che costituisce comunque una grande riserva di produttività;
- una molto migliore (rispetto all'inizio del decennio) rete di gruppi operanti nel privato sociale capaci di progettualità innovativa.

Nella tavola che segue, viene presentata un'elaborazione del quadro SWOT, aggregata al livello di sistema delle risorse umane, che tiene in conto i diversi elementi identificati con riferimento alle diverse tematiche settoriali. Quali elementi di scenario nell'analisi dell'evoluzione e delle prospettive delle risorse umane del Mezzogiorno, sono stati considerati in particolare:

- l'assetto demografico, che ancora nei prossimi anni consentirà un'espansione dell'offerta di lavoro "differenziata" fra Mezzogiorno e Centro-Nord. L'indice di vecchiaia (rapporto percentuale fra la classe di età di 65 anni ed oltre e la classe di età 0-14 anni) è pari nel Mezzogiorno a 81,2, contro valori di 153,7 nel Nord, di 146,1 nel Centro e di 119,4 nella media italiana;
- la crescita dei flussi di immigrazione, che modificherà ulteriormente i meccanismi di funzionamento del mercato del lavoro ma che rappresenta anche una opportunità in

quanto apportatrice di nuovi collegamenti economici con altri paesi se sostenuta da una politica di integrazione degli immigrati; ..

- sul Piano propriamente economico, l'intensificazione dei processi di globalizzazione e la riarticolazione delle specializzazioni produttive interne ed esterne al nostro Paese, che condurrà ad impatti significativi sull'occupazione — impatti la cui direzione dipenderà in modo critico dalle capacità di adattamento e di trasformazione del sistema produttivo meridionale.

Risorse Umane

Punti di forza	Punti di debolezza
Qualità e stratificazione di conoscenze ed abilità tecniche in forze di lavoro preparate ed esperte, nonché in risorse imprenditoriali (in particolare in alcuni settori e territori) vitali ed innovatrici. Preesistenze di rilievo nel campo dell'innovazione, dell'alta formazione e della ricerca scientifica e tecnologica. Dinamica demografica più accentuata rispetto al resto del Paese, in grado di garantire anche nel prossimo futuro una crescita dell'offerta di lavoro potenziale. Un capitale umano di lavoro manuale fortemente specializzato (lavorazione minerali non metalliferi oro, tessile calzature, meccanica), in gran parte operante nel sommerso e che costituisce comunque una grande riserva di produttività. Microprogettualità innovativa da parte di operatori del privato sociale	Elevati livelli di disoccupazione e modesti tassi di attività, che riguardano in modo particolare i giovani e le donne. Forte incidenza della disoccupazione di lungo periodo. Elevata incidenza dell'economia sommersa e del lavoro irregolare che inibisce i meccanismi di funzionamento del mercato del lavoro. Presenza di una quota strutturale della forza lavoro con un livello di scolarizzazione ancora basso. Modestia del livello dei servizi strategici per l'occupazione e le pari opportunità. Minore qualità del sistema dell'istruzione e della formazione professionale. Scarsa propensione all'innovazione ed al trasferimento tecnologico del sistema produttivo meridionale, che penalizza i giovani in possesso di qualificazioni elevate e spinge all'emigrazione intellettuale. Scarse interrelazioni fra sistema della RS&T e mondo produttivo. Scarsa integrazione internazionale dei processi di alta formazione. Presenza di larghe aree di occupazione assistita soprattutto nel settore pubblico, che conferisce rigidità e scarsa produttività al sistema
Opportunità	Rischi
Maturazione di nuovi processi di sviluppo e di innovazione nel Mezzogiorno, in particolare a livello locale. Emersione del lavoro specializzato e della riserva di produttività. Buone prospettive di crescita dei nuovi bacini d'impiego. Potenzialità di crescita dell'economia sociale derivante dalla crescente sensibilità per le tematiche di inclusione e di parità Tendenziale incremento della domanda di scambio culturale e di nuove metodologie di apprendimento nel contesto internazionale, specie in ambito mediterraneo ed europeo-orientale. Caratterizzazione degli immigrati come "agenti di sviluppo" nell'ambito di una politica di cooperazione e di integrazione trasfrontaliera.	Rischio di perdita di competitività del sistema produttivo meridionale, a fronte dei processi di globalizzazione in atto, che in assenza di interventi rischia di riflettersi sui livelli occupazionali. Domanda di lavoro (in particolare per giovani al primo impiego) concentrata su qualifiche medio-basse, espressa da larghe parti del tessuto produttivo, che rischia di "spiazzare" le forze di lavoro più qualificate generate dalla qualificazione dei processi di istruzione. Migrazione del lavoro qualificato verso altre aree. Rischio che l'emersione avvenga solo lentamente e che l'insufficiente competitività spinga allo sfruttamento di fasce di lavoratori deboli.

I sistemi locali di sviluppo

Il tessuto produttivo del Mezzogiorno assume caratteristiche e presenta esigenze diverse a seconda della specifica connotazione settoriale, tuttavia il sistema è accomunato dall'esistenza di forti contraddizioni che, pur evidenziandone le debolezze, ne segnalano le potenzialità.

Nell'industria, a un tessuto poco denso e fatto in gran parte di imprese di piccolissima dimensione, debolmente integrate in una logica di filiera, ancora scarsamente orientate all'esportazione e poco inserite nelle reti di relazione internazionale (solo il 9% dell'export complessivo) si contrappongono segnali incoraggianti: un aumento della propensione al rischio e all'imprenditorialità, testimoniato dal saldo positivo del tasso netto di natalità; il crescente orientamento ai mercati esteri; l'emersione di sistemi locali della manifattura leggera, che si segnalano per una buona capacità di trascinamento territoriale verso aree contigue, per buoni risultati economici e per un'apprezzabile propensione all'esportazione.

Nel commercio emergono segnali positivi: a fronte di un ancora faticoso percorso di concentrazione e razionalizzazione intrapreso dalle strutture distributive del Sud, segnalato dalla densità dei supermercati ancora minore della metà di quella del Nord e quella degli ipermercati pari a circa un quarto, si rilevano buoni risultati, anche migliori di quelli registrati nel Centro-Nord, di chi ha già affrontato il nodo dell'ammodernamento.

I servizi alle imprese non sfuggono a questo panorama fatto di criticità ed aspetti positivi: ad una struttura debole dell'offerta (con un grado di produttività di circa il 15% inferiore rispetto alla media del Paese) si contrappone, a partire dagli anni ottanta, una graduale riduzione dei divari con le aree del Centro-Nord. Cresce, quindi, l'offerta di servizi rilevanti soprattutto per le piccole e medie imprese, quali quelli informatici, professionali e finanziari. Ma proprio sul versante creditizio e finanziario si segnalano diverse criticità, riconducibili sia alla bassa capacità del sistema finanziario (pur in profonda fase di trasformazione ed evoluzione) di cogliere (ed interpretare) le esigenze dell'imprenditoria locale, sia alla onerosità del tasso d'interesse, testimoniata dalla differenza di più di un punto percentuale nei saggi praticati in loco rispetto ai valori medi del Paese.

Anche le imprese artigiane presentano segnali incoraggianti: se da un lato i loro risultati in termini di produttività sono inferiori di circa il 14% rispetto a quelli del Centro-Nord, dall'altro vi sono molte realtà che presentano un dinamismo sorprendente in termini di esportazioni.

Il turismo è caratterizzato da ampie potenzialità inespresse di sviluppo. I dati riguardanti gli arrivi e le presenze turistiche sul territorio meridionale dimostrano che solo una quota esigua dei totali registrati sul territorio nazionale - nemmeno un quinto degli arrivi e delle presenze dei turisti italiani, un decimo di quelli stranieri - affluisce nel Mezzogiorno. Scarsa ricettività alberghiera (solo il 15% del totale nazionale), bassi livelli qualitativi di offerta turistica (25% delle strutture senza riscaldamento, il 66% senza telefono in camera, solo il 24% ha l'aria condizionata) scarsa accessibilità delle destinazioni turistiche meridionali: sono questi alcuni dei fattori negativi che contraddistinguono l'offerta meridionale.

Esiste, peraltro, un'attrattività complessiva dovuta ai beni ambientali e paesaggistici, al patrimonio culturale e ai rilevanti giacimenti eno-gastronomici. L'indice qualitativo di attrattività assume così al Sud valori del 36% contro il 37% del Nord e il 27% del Centro.

Il sistema agricolo e della pesca, oltre a rappresentare una componente di rilievo del sistema economico del Mezzogiorno (con una incidenza sul prodotto complessivo doppia rispetto alla media del paese) ha implicazioni che vanno oltre il suo rilievo economico, e riguardano importanti legami con gli aspetti occupazionali, con le relazioni sociali, con il territorio e l'ambiente.

Accanto ad alcuni sistemi locali di produzione "eccellenti", nei quali si sono potuti instaurare legami di integrazione verticale con la nascita di veri e propri distretti agro-alimentari, vi è un ampio segmento in cui il Mezzogiorno costituisce semplice fonte di approvvigionamento per circuiti industriali o commerciali collocati in altre aree del paese o all'estero. L'industria alimentare è infatti poco sviluppata, ed orientata ai modelli di impresa di piccole e medie dimensioni, con ampio rilievo dell'artigianato. Di conseguenza, permane una scarsa capacità di realizzare *in loco* le fasi ad elevato valore aggiunto ed una ridotta propensione all'innovazione di prodotto (prodotti a maggiore contenuto di servizio) e basso associazionismo (l'indice intensità cooperativa è poco più della metà del dato nazionale).

Eppure la domanda di prodotti di qualità costituisce una grande opportunità strategica per l'agricoltura del Mezzogiorno, con la possibilità di diversificare profondamente le aree di mercato, attenuando, nel medio e lungo termine, la tradizionale competizione con i Paesi Terzi Mediterranei per l'accesso ai mercati di massa del Nord-Europa, e consentendo invece l'avvio di una proficua politica di cooperazione nel campo dei servizi commerciali, tecnici e ambientali.

Accanto a tale componente del sistema agro-alimentare, nuova e crescente importanza viene attribuita allo sviluppo dei "sistemi rurali". L'agricoltura e la pesca possono essere cioè intese come erogatrici di una pluralità di servizi (salvaguardia idro-geologica del territorio, gestione del paesaggio, mantenimento della biodiversità, tutela dell'ambiente ecc.), interagendo ed integrandosi con altre funzioni produttive (turismo, artigianato, ecc.).

La pesca nelle acque mediterranee sconta i ritardi dell'intero territorio nazionale. Il carattere disomogeneo della flotta è testimoniato dalla frammentazione della struttura produttiva, dalle ridotte dimensioni e dall'elevata età media dei battelli. Debole risulta attualmente il ruolo dell'acquacoltura; solo il 10% delle aree produttive nazionali sono infatti localizzate nel Mezzogiorno, lasciando perciò intravedere, in corrispondenza di adeguate politiche di promozione, ampie possibilità di crescita.

Le analisi SWOT mettono quindi in luce un quadro contrastante, che conferma le caratteristiche di economia in "bilico" del sistema imprenditoriale. I diversi fattori di debolezza sono riferibili sia alla singola impresa ed al complesso di relazioni tra la stessa ed il mondo esterno, sia all'insieme di fattori esterni che influiscono sulle condizioni di sviluppo e competitività. Ed è soprattutto sugli aspetti di relazione che si giocano le potenzialità di sviluppo, oppure di inevitabile declino dei sistemi produttivi locali.

E' da questi, o dalle aggregazioni di impresa variamente definibili, che occorre partire per innestare una spirale virtuosa di sviluppo, sedimentata sul territorio e che, facendo leva sulla valorizzazione delle risorse immobiliari, presenta delle garanzie di permanenza. Si ritrovano nel Mezzogiorno diversi fattori che hanno costituito punti di forza anche nel resto del paese e sui quali si è altrove basata la spinta dello sviluppo: produzioni tipiche, accumulazione di tradizioni e capacità lavorative artigiane specializzate, sedimentata cultura.