

Variabili di rottura	Indicatore	Intensità	Canale di impatto della strategia
Capacità di esportare	Esportazioni/PIL		
Grado di indipendenza economica	Importazioni nette/PIL		
Capacità di attrazione dei consumi turistici	Presenze turistiche per abitante	***	Sviluppo della domanda di fruizione culturale. Qualificazione dei servizi per la fruizione.
Intensità di accumulazione del capitale	Investimenti fissi lordi/PIL	***	Forte capacità e intensità di investimento pubblico sul patrimonio.
Capacità di attrazione di investimenti esteri	Investimenti diretti dall'estero/ Investimenti fissi lordi	**	Nuove applicazioni e nuovi prodotti per la fruizione (parchi archeologici e musei)
Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	Tasso di attività	***	Investimenti ad alta intensità di manodopera qualificata. Creazione, formazione e attivazione di nuove figure professionali per la gestione.
Capacità di offrire lavoro regolare	Occupati Irregolari/ Totale Occupati	**	Creazione di spazi occupazionali qualificate per la manutenzione e la gestione del patrimonio.
Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Indice di occupazione sociale		
Capacità innovativa	Indice di specializzazione tecnologica (ITS)	***	Applicazioni informatiche e multimediali per la gestione. Tecniche innovative per il restauro.
Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Occupati nei servizi finanziari, alle imprese e alle persone/ Totale occupati nei servizi	***	Induzione di forte crescita di servizi culturali per la popolazione residente. Creazione di imprese nei servizi culturali.
Capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività	Indice di specializzazione tecnologica (ITS)		
Capacità di finanziamento	Differenziale tassi di interesse sugli impieghi con il Centro Nord		
Condizioni di legalità e coesione sociale	Indice di criminalità	***	Valorizzazione delle identità culturali e storiche della popolazione meridionale. Induzione di autostima-di senso civico e di solidarietà sociale.

B. DALLE LINEE GENERALI DELLA STRATEGIA DI ASSE AGLI OBIETTIVI SPECIFICI

b.1. *L'individuazione degli obiettivi specifici*¹³

La strategia delineata e sintetizzata nell'obiettivo globale definito e assunto come riferimento per la programmazione di Asse è articolata in obiettivi più specifici, corrispondenti alle linee di intervento della programmazione operativa di Asse, e convergenti verso il conseguimento dell'obiettivo globale stabilito.

Il sistema di obiettivi specifici dell'Asse prioritario "risorse culturali" è così articolato:

1. *Consolidare, estendere e qualificare le azioni di salvaguardia e valorizzazione del patrimonio archeologico, architettonico, storico-artistico, paesaggistico, archivistico e bibliografico delle aree depresse nonché quelle relative alle attività di spettacolo e di animazione culturale quale strumento di sviluppo qualificato ed equilibrato.*

- I. (massima priorità). Si tratta di un obiettivo inteso a potenziare la valorizzazione del patrimonio culturale del Mezzogiorno, rendendo sempre più legati al territorio gli effetti positivi sullo sviluppo economico che hanno origine dalle politiche di conoscenza, conservazione, restauro, gestione, accessibilità e accoglienza, nonché ad aumentare e a qualificare la dotazione di infrastrutture culturali del Mezzogiorno, nei settori che incidono direttamente sulla qualità del capitale umano (biblioteche, archivi, musei) e nei settori delle attività culturali e di spettacolo. (obiettivo 17)
- II. *Migliorare la qualità dell'offerta di servizi culturali per moltiplicare, qualificare e diversificare l'offerta di strutture e servizi per i consumi culturali compresa la promozione della conoscenza e della divulgazione* (elevata priorità). Si tratta in particolare di facilitare la fruizione delle infrastrutture culturali, sia migliorando la qualità dell'offerta dei servizi sia definendo una politica di supporto alla crescita organizzativa, logistica, aziendale delle istituzioni culturali. (obiettivo 18)
- III. *Dotare le aree depresse di strutture e sistemi per la gestione degli interventi di restauro e valorizzazione del patrimonio. Favorire la creazione di strutture decentrate ad alta specializzazione (per il restauro) e creare le condizioni per la nascita di strutture per i servizi privati. Sviluppare attività di formazione per la riqualificazione, la creazione di competenze legate al patrimonio e alle attività culturali* (elevata priorità). La finalità è quella di dotare il Mezzogiorno di "fattori trasversali" per l'innovazione e la qualificazione dell'offerta culturale. (obiettivo 19)
- IV. *Sviluppare l'imprenditorialità legata alla valorizzazione del patrimonio, e sostenere la crescita delle organizzazioni anche del terzo settore e di economia sociale nel settore culturale.* Si mira a migliorare nel Mezzogiorno le condizioni per lo sviluppo delle imprese e delle organizzazioni legate alla conservazione, valorizzazione e gestione del patrimonio. (Obiettivo 20)

¹³ La numerazione degli obiettivi fa riferimento alla tavola dell'allegato I.

*b.2. Elementi di quantificazione degli obiettivi specifici**b.2.1 Identificazione degli indicatori*

Nella tabella che segue sono riportati gli indicatori ritenuti più idonei a rappresentare gli obiettivi che la strategia di asse si propone di perseguire. Gli indicatori sono riferiti alle macroaree in cui sono stati articolati la strategia e i relativi obiettivi specifici. Nella tabella si distingue tra indicatori di contesto e indicatori di programma. Gli indicatori di contesto (e in particolare gli indicatori chiave) sono gli unici indicatori che si ritiene significativo quantificare a questo livello di programmazione. L'identificazione di alcuni indicatori di programma è giustificata dalla rilevanza di alcuni aspetti della strategia, che saranno considerati (e monitorati) con particolare attenzione nei singoli Programmi Operativi. A tali indicatori se ne aggiungeranno altri nei Complementi di Programma, dove per ogni indicatore di programma sarà definito il target, a livello di singola misura.

Indicatori Asse Risorse Culturali

Macroaree (e obiettivi specifici) Asse Risorse Culturali	Indicatori di contesto chiave	Altri indicatori	
		Indicatori di contesto	Indicatori di programma
Innalzamento dell'Offerta (obiettivi 17,18,19,20)	Numero di istituti di antichità e d'arte, di biblioteche pubbliche e di archivi per 100.000 abitanti	Numero di musei per 100 mila abitanti Numero di musei aperti al pubblico per 100 mila abitanti Numero di biblioteche per 100.000 abitanti Numero di teatri per 100.000 abitanti Numero di rappresentazioni teatrali per 100.000 abitanti Numero di rappresentazioni musicali per 100.000 abitanti	
Miglioramento della gestione e qualità dell'offerta (obiettivi 17,18,19,20)	Visitatori paganti su visitatori non paganti degli istituti di antichità e di arte con ingresso a pagamento (%)	Numero di musei aperti/ numero totale di musei Quota di materiali inventariato/ totale materiale Ettari di aree archeologiche aperte al pubblico/ ettari totali	Numero di aree archeologiche con servizi aggiuntivi Numero di musei con servizi aggiuntivi Numero di altri istituti con servizi aggiuntivi
Innalzamento della Domanda (obiettivi 17,18,19,20)	Visitatori di beni culturali per 1.000 abitanti Spesa media pro capite del pubblico per attività teatrali e musicali (lire)	Numero di persone ammesse al prestito nelle biblioteche statali per 100.000 abitanti Numero di persone negli archivi per 100.000 abitanti Numero di biglietti teatrali venduti per 100.000 abitanti Numero di biglietti per concerti venduti per 100.000 abitanti	

I. Obiettivi di riduzione del divario in termini di offerta

Nel caso dell'Asse Risorse Culturali, gli indicatori di contesto sono rappresentativi in primo luogo del livello e della qualità dell'offerta. Soprattutto nella prima fase di programmazione (quindi ad un orizzonte temporale di medio periodo corrispondente ai primi tre-quattro anni di programmazione) la strategia di Asse e il complesso di interventi messi in atto per il conseguimento degli obiettivi specifici mira infatti prioritariamente a ridurre il divario che, in termini di quantità e qualità dell'offerta, ancora caratterizza la situazione delle risorse culturali del Mezzogiorno rispetto alle aree più sviluppate del Paese.

Per quanto riguarda l'ampliamento dell'offerta museale, l'obiettivo è rappresentato da un indicatore di contesto (numero di musei per 100.000 abitanti) che mette in evidenza la differente dotazione di musei nelle diverse circoscrizioni. L'obiettivo dell'innalzamento dell'offerta dovrà tuttavia essere conseguito solo in parte modesta attraverso un aumento del numero dei musei e in misura più consistente attraverso l'ampliamento e l'adeguamento a standard qualitativi elevati delle strutture museali esistenti. Per meglio rappresentare l'evoluzione delle condizioni dell'offerta museale sono stati quindi identificati altri indicatori. Tra gli indicatori di contesto, si ritiene particolarmente significativo il monitoraggio dei dati relativi alla quota di musei aperti al pubblico e alla quota di materiale inventariato, entrambi rappresentativi della qualità dell'offerta.

Significato analogo ha la rilevazione del dato relativo alla quota di visitatori paganti sul totale dei visitatori, di fatto stima indiretta della qualità dell'offerta attraverso la variazione della "disponibilità a pagare" dei visitatori.

Anche per le aree archeologiche risulta poco significativo fare riferimento solo ad indicatori di dotazione relativa rispetto al resto del Paese. L'offerta potenziale di aree archeologiche è nel Mezzogiorno pari al 56% del dato relativo al complesso del territorio nazionale. Nel solo comparto statale sono censite nel Mezzogiorno 86 aree per un totale di 1.385 ettari, contro 284 aree e 2.459 ettari per l'intero Paese. Attualmente, però, solo il 38,4% degli ettari disponibili nelle aree archeologiche del Mezzogiorno è aperto al pubblico. Un primo obiettivo è dunque quello di incrementare la possibilità di fruizione delle aree disponibili. Oltre all'obiettivo quantitativo di innalzamento dell'offerta, per le aree archeologiche del Mezzogiorno sono rilevanti e significativi gli obiettivi di tipo qualitativo, volti cioè a ridurre il *gap* in termini di condizioni di tutela e di gestione e, di converso, ad aumentare i livelli di qualità e di fruibilità delle aree.

Per poter monitorare l'evoluzione della qualità dell'offerta di musei ed aree archeologiche, tra gli indicatori di programma, da quantificare nei Complementi di Programma e monitorare a livello di singolo Programma Operativo, si sono identificati alcuni indicatori relativi alla crescita dei servizi aggiuntivi (librerie, vendita di prodotti artigianali, caffetterie, ecc.). Nella strategia dell'asse è stato riconosciuto un ruolo essenziale ai servizi aggiuntivi nei musei e nelle aree archeologiche come strumento specifico di miglioramento dell'offerta dei beni culturali e di innalzamento dei livelli qualitativi della fruizione. All'introduzione, nei musei e nelle aree archeologiche statali del Mezzogiorno, di un insieme completo di servizi aggiuntivi fanno attualmente da ostacolo carenze infrastrutturali e difficoltà imprenditoriali, dovuti all'insufficienza dei bacini di domanda. Nel Mezzogiorno

il divario rispetto al resto del Paese rimane pertanto ancora rilevante: i servizi aggiuntivi aperti nei musei statali sono infatti in Italia 67, di cui solo 7 nel Sud e 60 nel Centro Nord.

Il conseguimento di questo obiettivo, in termini di riduzione del divario, è strettamente collegato anche all'obiettivo della strategia del settore di indurre flussi di domanda aggiuntivi e per incidere — attraverso la creazione di condizioni di fruizione dei parchi archeologici e dei poli museali del Mezzogiorno caratterizzate anche da un'offerta più articolata e qualificata di prodotti didattici, artigianali, culturali — sui “consumi dei non residenti”, una delle variabili chiave del percorso programmato per indurre la crescita dell'economia meridionale.

Per quanto riguarda l'offerta di biblioteche ed archivi, gli indicatori di contesto identificati sono significativi per mettere in evidenza il divario che divide il Mezzogiorno dal dato medio nazionale. Anche in questo caso, tuttavia, oltre ad obiettivi di tipo quantitativo, la strategia di asse punta a sensibili miglioramenti nella qualità dell'offerta e nei servizi collegati alla fruizione, che dovranno essere colti dagli indicatori di programma nei singoli Programmi Operativi.

Anche per l'offerta di teatri ed attività culturali, gli indicatori di contesto evidenziano un forte divario rispetto al resto del Paese che la strategia di Asse si propone di ridurre, attraverso un graduale avvicinamento al dato nazionale.

II. Obiettivi di riduzione del divario in termini di domanda

L'obiettivo della riduzione del divario in termini di “offerta” di risorse culturali comporta che, nell'arco pluriennale di tempo di riferimento per il Programma, ci si possa attendere anche una riduzione del divario in termini di domanda (che, oltre che dalla quantità e qualità dell'offerta, è influenzata da una molteplicità di altri fattori, tali da consentire anche di stabilire obiettivi “autonomi”, rispetto al miglioramento delle condizioni di offerta, di riduzione del divario). Per questo motivo si sono individuati alcuni indicatori di contesto il cui monitoraggio consentirà di seguire l'evoluzione della domanda di fruizione delle risorse culturali.

b.2.2 Quantificazione degli indicatori di contesto

Nella tabella che segue sono riportati gli indicatori di contesto chiave (evidenziati in grigio), per ciascuno dei quali si forniscono le informazioni relative alla fonte, all'anno di riferimento e ai valori dei più recenti dati disponibili e al target che si prevede di conseguire entro il 2006.

Quantificazione degli indicatori di contesto dell'Asse Risorse Culturali (in grigio indicatori chiave)

Macroaree (e obiettivi specifici) Asse Risorse Culturali	Indicatori	Fonti	Anno	Valori Mezzogiorno	Valori Centro Nord	Valori Italia	Target (al 2006)
Innalzamento dell'offerta (obiettivi 17,18,19,20)	Numero di istituti di antichità e d'arte, di biblioteche pubbliche e di archivi per 100.000 abitanti	ISTAT - Annuario statistico 1998	1997	0,81	1,01	0,94	Graduale riduzione del divario
	Numero di musei per 100 mila abitanti	ISTAT - Statistiche culturali 1998	1995	4,4	8,8	7,2	Graduale riduzione del divario
	Numero di musei aperti al pubblico per 100 mila abitanti	ISTAT - Statistiche culturali 1998	1995	2,6	6,0	4,8	Significativa riduzione del divario
	Numero di biblioteche per 100.000 abitanti	ICCU - 1997	1997	19,6	27,9	24,9	Significativa riduzione del divario
	Numero di teatri per 100.000 abitanti	AGIS - 1998	1998	1,1	2,0	1,7	Significativa riduzione del divario
	Numero di rappresentazioni teatrali per 100.000 abitanti	SIAE - Lo spettacolo in Italia, 1998	1997	87	386	171	Annullamento del divario
	Numero di rappresentazioni musicali per 100.000 abitanti	SIAE - Lo spettacolo in Italia, 1998	1997	43	199	89	Significativa riduzione del divario
	Visitationi paganti ai visitatori non paganti degli istituti di antichità e di arte con ingresso a pagamento (%)	ISTAT - Annuario statistico 1998	1997	52,4	62,9	59,7	Annullamento del divario
Miglioramento della gestione e qualità dell'offerta (obiettivi 17,18,19,20)	Numero di musei aperti/ numero totale di musei (%)	ISTAT - Statistiche culturali 1998	1995	59,8	68,3	66,2	Significativa riduzione del divario
	Quota di materiali inventariati/ totale materiale (%)	ISTAT - Le istituzioni museali, 1993	1992	32,9	36,6	36,2	Significativa riduzione del divario
	Ettari di aree archeologiche aperte al pubblico/ ettari totali (%)	MBAC, 1997	1997	38,4	40,6	39,4	Annullamento del divario
	Visitationi di beni culturali per 1.000 abitanti	ISTAT - Annuario statistico 1998	1997	337,1	520,3	453,6	Annullamento del divario
Innalzamento qualificazione della domanda (obiettivi 17,18,19,20)	Spesa media pro capite del pubblico per attività teatrali e musicali (lire)	ISTAT - Annuario statistico 1998	1996	5.497	16.359	12.404	Significativa riduzione del divario
	Numero di persone ammesse al prestito nelle biblioteche statali per 100.000 abitanti	MBAC, 1997	1997	85	239	189	Significativa riduzione del divario
	Numero di persone negli archivi per 100.000 abitanti	MBAC, 1997	1997	460	666	591	Significativa riduzione del divario
	Numero di biglietti teatrali venduti per 100.000 abitanti	SIAE - Lo spettacolo in Italia, 1998	1997	16.887	74.559	32.984	Significativa riduzione del divario
	Numero di biglietti per concerti venduti per 100.000 abitanti	SIAE - Lo spettacolo in Italia, 1998	1997	15.932	67.802	29.666	Significativa riduzione del divario

C. LE LINEE DI INTERVENTO PER IL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI

c.1. Linee di intervento relative agli obiettivi specifici prioritari

La linea di intervento promuovibile è riferita ai relativi obiettivi specifici.

2. **Obiettivo:** Consolidare, estendere e qualificare le azioni di salvaguardia e valorizzazione del patrimonio archeologico, architettonico, storico-artistico, paesaggistico, archivistico e bibliografico delle aree depresse nonché quelle relative alle attività di spettacolo e di animazione culturale quale strumento di sviluppo qualificato ed equilibrato;

Il perseguimento di questo obiettivo specifico, considerato di più rilevante priorità, chiama in causa numerose possibili tipologie di intervento, le principali fra le quali sono:

- interventi di restauro, dotazione di servizi e piani di gestione delle aree e dei parchi archeologici;
- restauro e ristrutturazione funzionale dei contenitori museali, degli edifici storici sedi di archivi, di biblioteche e di servizi culturali diversi;
- interventi conservativi e di ristrutturazione funzionale dei complessi architettonici (anche di recente costruzione) e dei complessi industriali dismessi per lo svolgimento di attività culturali e di spettacolo;
- pianificazione e realizzazione di interventi di recupero ambientale e paesaggistico;
- recupero di edifici già adibiti a sale teatrali e cinematografiche
- recupero di emergenze architettoniche e archeologiche per favorire il processo di riqualificazione dei centri storici.

Nel quadro delle politiche di valorizzazione delle risorse del Mezzogiorno un posto di rilievo dovrà inoltre assumere la tutela, la valorizzazione e il restauro del paesaggio, potenziale obiettivo da conseguire attraverso forme di integrazione finanziaria fra diversi fondi (in particolare FESR e FEOGA). In particolare la tutela del paesaggio dovrà divenire una politica attiva di valorizzazione del territorio, intervenendo con azioni di recupero nelle aree di pregio degradate, e al tempo stesso, anche una linea di intervento "orizzontale", volta a definire, già nella fase di progettazione e impostazione di interventi di altri settori (e non solo successivamente nella fase di realizzazione) le condizioni e le misure atte a garantire la compatibilità rispetto all'obiettivo di conservare e valorizzare il paesaggio di pregio.

Queste azioni possono essere perseguite in modo efficace con *progetti integrati*, cioè con più linee di intervento da attivare contestualmente. Il progetto integrato non solo consente di indirizzare una parte della programmazione verso obiettivi micro di intensificazione della crescita economica e dell'occupazione, pianificando sin dall'inizio tutti gli elementi costitutivi del progetto (compresi gli aspetti esterni alle risorse culturali, ma cruciali per la loro attuazione come le infrastrutture, le strutture turistiche e i servizi), ma anche di

esercitare la tutela sui beni oggetto dell'intervento in tutti quei casi in cui è possibile stabilire un rapporto fra conservazione e valorizzazione.

Obiettivo: Migliorare la qualità dell'offerta di servizi culturali per moltiplicare, qualificare e diversificare l'offerta di strutture e servizi per i consumi culturali. Promuovere la più ampia conoscenza del patrimonio

Le principali tipologie di intervento connesse con tale obiettivo riguardano:

- potenziamento dei servizi multimediali in rete integrati sul territorio tra archivi, biblioteche, musei e sistemi locali;
- sviluppo dei servizi museali e delle aree archeologiche e paesaggistiche che comprende l'attivazione di sistemi territoriali di gestione avanzati e il miglioramento dei servizi di fruizione;
- sviluppo di applicazioni informatiche avanzate per i parchi archeologici, con particolare riferimento alla realizzazione di parchi informatici virtuali come strumento di miglioramento della fruizione dei parchi archeologici;
- potenziamento del Servizio Bibliotecario Nazionale (SBN) e realizzazione del Piano d'azione Mediateca 2000;
- miglioramento dei servizi integrati archivistici anche mediante la realizzazione di un sistema nazionale della documentazione cartografica;
- creazione di sistemi integrati di documenti digitali;
- creazione di biblioteche digitali;
- potenziamento dei servizi archeologici, museali, teatrali e musicali;
- supporto alla nascita e alla crescita delle istituzioni culturali secondo nuovi modelli associativi e gestionali;
- attività di formazione specialistica per la tutela e la valorizzazione del patrimonio, quale strumento specifico di miglioramento della gestione del patrimonio stesso attraverso la creazione di figure professionali in grado di costituire riferimento per politiche mirate del lavoro e dell'occupazione.

Anche queste azioni possono essere perseguite in modo efficace con *progetti integrati*, cioè con più linee di intervento da attivare contestualmente. In questo obiettivo, l'integrazione è connessa soprattutto alla realizzazione di sistemi a rete e di circuiti territoriali in grado di ottimizzare l'efficacia del servizio, minimizzarne i costi di erogazione, presiedere alle attività di diffusione dell'innovazione culturale e organizzativa.

Obiettivo: Dotare le aree depresse di strutture e sistemi per la gestione degli interventi di restauro e valorizzazione del patrimonio. Favorire la creazione di strutture decentrate ad alta specializzazione (per il restauro) e creare le condizioni per la nascita di strutture per i

servizi privati. Sviluppare attività di formazione per la riqualificazione, la creazione di competenze legate al patrimonio e alle attività culturali.

Le linee di intervento relative a questo obiettivo tendono:

- all'attivazione e al potenziamento di centri e laboratori avanzati per il restauro del patrimonio culturale, la realizzazione e diffusione di interventi pilota per la sperimentazione delle tecniche di restauro e manutenzione programmata;
- all'attivazione di interventi mirati allo sviluppo e all'approfondimento delle attività di inventariazione, catalogazione, divulgazione, diffusione della conoscenza del patrimonio culturale;
- alla realizzazione di attività formative finalizzate sia alla creazione di nuova occupazione che alla riqualificazione delle professionalità già esistenti, con riferimento anche alle attività relative allo spettacolo dal vivo e alle attività culturali collegate;
- all'incentivazione di sperimentazioni per lo sviluppo tecnologico applicato ai beni e alle attività culturali;
- all'aiuto alla crescita di nuova occupazione qualificata.

Queste azioni possono essere perseguite in modo efficace con *progetti integrati*, cioè con più linee di intervento da attivare contestualmente. In questo obiettivo, l'integrazione è connessa soprattutto alla programmazione di progetti "trasversali" che rispondano ai fabbisogni orizzontali che nascono dall'inadeguata dotazione di servizi di pregio nelle regioni meridionali e dal contestuale aumento della domanda di tali servizi.

Obiettivo: Sviluppare l'imprenditorialità legata alla valorizzazione del patrimonio e sostenere la crescita delle organizzazioni, anche del terzo settore e di economia sociale, nel settore culturale.

L'attuazione di questo obiettivo specifico fa riferimento a tipologie di intervento quali:

- promuovere e sviluppare una maggiore integrazione tra l'imprenditorialità turistica di un determinato territorio e le relative risorse culturali;
- sostenere l'integrazione fra l'attività di spettacolo e quelle più genericamente culturali espresse dal territorio (attività folkloristiche), al fine di sostenere le infrastrutture teatrali e musicali nei centri minori;
- sostenere lo sviluppo di servizi teatrali e musicali su basi territoriali (circuiti o sistemi), al fine di promuovere l'attività di spettacolo e allargare la partecipazione di fasce di spettatori;
- sviluppare l'impresa culturale, anche quelle appartenenti al terzo settore;
- qualificare le filiere dell'indotto locale attivate dagli interventi sulle infrastrutture culturali.

Le tipologie d'intervento sono quelle proprie degli aiuti allo sviluppo locale destinati al rafforzamento del tessuto imprenditoriale e delle reti di imprese collegate alle filiere di attività che hanno origine dai beni e dalle attività culturali (artigianato di restauro; edilizia per il recupero; produzioni multimediali, editoriali, teatrali e musicali; servizi per la gestione dei siti culturali e per l'offerta di servizi al turismo culturale; ecc.). Particolare attenzione andrà dedicata allo sviluppo dell'imprenditorialità nel terzo settore, alla luce della particolare disciplina fiscale esistente per le attività "meritorie" in campo culturale (Onlus, Fondazioni culturali, teatrali e musicali, Cooperative culturali). Questa tipologia di interventi ha inoltre un forte impatto positivo in termini di offerta di occasioni di lavoro per la forza lavoro femminile.

c.2. Criteri e indirizzi per l'attuazione

I criteri di scelta degli interventi devono basarsi sulle specifiche caratteristiche settoriali in grado di amplificare l'impatto positivo dei programmi attuativi dell'Asse sullo sviluppo economico e territoriale delle aree di intervento.

I principali criteri di riferimento possono essere indicati nei seguenti:

- I. *Impatto sullo sviluppo regionale*, e in particolare su quello turistico della regione, da stimarsi attraverso il valore aggiunto attivato direttamente o indirettamente dai progetti di infrastrutturazione culturale, a partire da una stima dell'utenza potenziale del progetto. Tre criteri di priorità possono agire all'interno di questa valutazione:
 - 1a) se l'impatto è vincolato alla definizione di *progetti di tipo "integrato"* (infrastrutture, filiera turistica, riqualificazione urbana delle aree urbane ed extraurbane, ecc.), in cui si tiene conto dell'intero bacino di domanda territoriale;
 - 2a) se l'intervento contribuisce al *decongestionamento*, quando è il caso, delle aree turistiche (attraverso l'allungamento della stagione, il riequilibrio dei flussi turistici su più aree, la promozione di risorse culturali poco valorizzate in comprensori turistici sviluppati, ecc.);
 - 3a) se l'intervento contribuisce in via diretta alla *riqualificazione della filiera del turismo culturale a livello locale*, attraverso la diretta partecipazione di operatori, imprese e loro associazioni.
- II. *Miglioramento del capitale umano locale*. Gli effetti positivi dei progetti di intervento culturali sul capitale umano locale possono essere misurati attraverso tre canali:
 - 1a) effetti che conseguono all'aumento dei consumi culturali dei residenti, valutabili attraverso le metodologie di *contingent evaluation*, oppure con il metodo dei costi-opportunità;
 - 2a) effetti che conseguono all'aumento delle produzioni culturali;
 - 3a) effetti che conseguono alla ricomposizione della struttura dell'offerta dei servizi a favore di servizi di pregio, in genere inadeguati del Mezzogiorno.
- III. *Emergenze conservative e ambientali*. Tale criterio riguarda gli interventi di valorizzazione del patrimonio che si giustificano anche in base ad obiettivi di tutela e

di conservazione. La valutazione da compiere riguarda il confronto fra i costi dell'intervento in grado di interrompere un processo di degrado del patrimonio, e i costi futuri che si dovrebbero sopportare se le amministrazioni, locali o centrali, dovessero rimandare nel tempo l'intervento di conservazione e il processo di degrado dovesse continuare.

- IV. *Partenariato e cofinanziamento.* Secondo questo criterio, la priorità è attribuita a progetti condivisi fra un certo numero di soggetti locali. I soggetti proprietari e/o responsabili del patrimonio culturale e ambientale sono molto numerosi e la definizione preventiva di un progetto integrato comporta un qualche accordo fra tutti o una parte degli enti potenzialmente interessati (comuni, province, regioni, diocesi, soprintendenze, uffici ed enti pubblici di controllo, enti privati, quali fondazioni, associazioni, ecc., grandi imprese pubbliche e private, università, istituzioni pubbliche e private di paesi stranieri, quali accademie, scuole di specializzazione, ecc.). L'importanza del cofinanziamento non è limitata alla fase di investimento, ma si estende — in alcuni casi, soprattutto — alla gestione delle attività rinvenienti.
- V. *Piano di gestione.* I progetti devono essere considerati prioritari anche in ragione del grado di definizione degli aspetti di carattere amministrativo, societario, economico e finanziario della gestione. L'inclusione di questo criterio deriva da una consapevolezza: la programmazione e la progettazione di interventi sui beni e le attività culturali rischiano il fallimento se manca alla loro base l'analisi di *gestione*, che tiene conto contemporaneamente di tutti gli aspetti rilevanti per la fattibilità. L'analisi di fattibilità della gestione comprende indicazioni di programmazione culturale, ipotesi organizzative e logistiche, valutazione dei fabbisogni professionali, analisi dei mercati e degli strumenti di promozione, le scelte in merito alle questioni economiche, finanziarie, giuridiche e istituzionali.

I criteri di scelta indicati sono validi per tutti i settori compresi nell'Asse risorse culturali. E' naturale che, in base alla ricognizione dei fabbisogni effettivi, il peso da attribuire agli obiettivi specifici, alle tipologie di intervento ed ai criteri possono variare, anche considerevolmente, da regione a regione.

2.2.3. L'Asse III "Risorse umane"

A. INDIVIDUAZIONE DELLA STRATEGIA DI ASSE

a.1. Problemi da risolvere e potenzialità su cui puntare

La definizione della strategia per le risorse umane non può eludere i temi derivanti dalla più generale riflessione sul ruolo delle politiche nazionali e comunitarie per il fattore umano innescate dall'esperienza dell'elevata disoccupazione europea. Questa riflessione si va orientando verso l'apertura a un maggiore ruolo delle dinamiche di concorrenza per il funzionamento del mercato del lavoro, temperata da politiche di rafforzamento della posizione degli individui sul mercato e dall'accentuarsi del ruolo strategico dell'intervento pubblico sulla formazione del capitale umano.

E' da questa riflessione più ampia che arriva la consapevolezza della priorità che nell'azione di policy va data alle politiche attive del lavoro, destinate a rafforzare la capacità dell'individuo di inserirsi nel mercato e alle politiche dell'istruzione e della formazione,

destinate a rafforzare la capacità della forza lavoro di mantenere il ruolo di fattore strategico della crescita. La programmazione dell'intervento del FSE è uno dei principali strumenti per l'implementazione della strategia comune in questi due ambiti.

Nel caso dell'Italia, il Piano per l'occupazione 1999 e il documento Quadro di riferimento per le risorse umane, nell'individuare i principali punti su cui concentrare l'intervento, hanno sottolineato - in considerazione delle grandi disparità regionali nei contesti e nei meccanismi di funzionamento dei mercati del lavoro - l'esigenza di qualificare le linee di intervento con un'attenzione massima alle specificità territoriali. Le linee strategiche per le tre aree su cui si concentra l'intervento - il funzionamento delle politiche per il mercato del lavoro, quelle per l'istruzione e la formazione, quelle per la ricerca e l'innovazione - tengono quindi conto della particolare situazione di partenza del Mezzogiorno che ancora si caratterizza come area in ritardo di sviluppo. Contemporaneamente, tuttavia, le politiche per il fattore umano hanno anche il compito di sollecitare le risorse umane del Mezzogiorno a traguardi più ambiziosi.

Le risorse umane del Mezzogiorno costituiscono, infatti, a un tempo una risorsa, oggi largamente sottoutilizzata, da dirigere verso lo sviluppo e dall'altro un destinatario dell'intervento complessivo.

Le dimensioni dei differenziali nei tassi di disoccupazione tra le due grandi aree del Paese (con un tasso pari a circa tre volte quello del Centro-Nord dall'inizio degli anni 70) hanno a lungo nel passato recente polarizzato il dibattito sul Mezzogiorno sulla questione dell'adeguatezza del differenziale salariale, lasciando in ombra le motivazioni sottostanti all'inferiore produttività osservata per l'area e il possibile ruolo e/o responsabilità dell'intervento pubblico nel determinare le condizioni e le modalità affinché questa circostanza potesse essere nel tempo superata. Tuttavia è in gran parte verso questa seconda questione che si dirige l'intervento.

Il mercato del lavoro del Mezzogiorno registra infatti da un lato le conseguenze derivanti dal minore livello di sviluppo economico complessivo dell'area. Questo si traduce (nel confronto con il Centro-Nord) in una effettiva carenza di opportunità di lavoro, desumibile, oltreché dai più elevati tassi di disoccupazione medi, dai tassi di disoccupazione elevati anche per gli individui più qualificati e da una notevole mobilità verso l'esterno dell'area per gli individui più scolarizzati; in una inferiore partecipazione al mercato della componente femminile che soffre maggiormente di fenomeni di scoraggiamento e risulta largamente impegnata nell'attività di produzione di servizi di autoconsumo (in particolare servizi di cura dell'infanzia e anziani) scarsamente disponibili al di fuori dell'organizzazione familiare; in una larghissima fascia di lavoro sommerso, espressione dell'assenza di adeguate convenienze a emergere in termini di accesso a servizi rari, finanziari e ai mercati esteri, che include largamente i lavoratori meno qualificati, ma dove sussistono anche larghe fasce di lavoro altamente specializzato.

Dall'altro il mercato del lavoro riflette anche l'inadeguatezza (sociale e culturale) delle politiche pubbliche. Ciò si traduce in minori servizi offerti alla forza lavoro nell'attività di ricerca di lavoro (che aumenta i fenomeni di scoraggiamento, in particolare per le donne); nell'insufficiente capacità del sistema formativo di fornire qualificazioni effettive e utili; nella scarsa sensibilità dell'amministrazione per la promozione di politiche di inclusione sociale e di parità. Il pur notevolissimo progresso compiuto nel sistema dell'istruzione non

ha ancora annullato il ritardo di scolarizzazione che ancora si manifesta per le fasce giovanili con più ampi fenomeni di dispersione.

Nel sistema della ricerca, il ritardo strategico delle politiche pubbliche si riflette anche direttamente sulle opportunità offerte alle imprese: i centri di ricerca del Mezzogiorno, anche a causa della scarsa dotazione di risorse tecniche, finanziarie e organizzative, hanno dimostrato una limitata capacità di interazione con il mondo imprenditoriale. Il capitale umano di alto livello prodotto dalle Università del Mezzogiorno è anch'esso significativamente inutilizzato. All'attenzione crescente anche di soggetti internazionali privati di rilievo non corrisponde una risposta adeguata del comparto pubblico.

I due fenomeni si sono peraltro rafforzati a vicenda, inibendo politiche innovative, considerate non prioritarie in un area economicamente depressa. Gli interventi a favore dei disoccupati meridionali sono stati spesso realizzati sotto la spinta dell'emergenza, in assenza di un disegno di medio-lungo termine, risultando in una ulteriore diminuzione della capacità di funzionamento del mercato del lavoro (generando sacche di dipendenza di difficile gestione). Per la creazione di politiche innovative, dal trasferimento tecnologico ai servizi socio-assistenziali, l'operatore pubblico si è limitato occasionalmente a rispondere alle rarefatte domande provenienti dal privato.

Sui segnali positivi, peraltro è possibile innestare cambiamenti o perseguire linee di intervento che rafforzino le tendenze in atto.

Le nuove stime sulla situazione del mercato del lavoro elaborate dall'Istat (revisione delle serie storiche sulle forze di lavoro, luglio 1999) segnalano infatti che sotto il profilo dell'andamento dell'occupazione, il Mezzogiorno appare nell'ultimo biennio più dinamico di quanto derivasse dai dati finora disponibili, indicando che la vivacità di alcuni segmenti dell'economia meridionale si è di fatto riflessa in incremento di occupazione (la correzione verso l'alto della serie storica, pari a oltre il 2 per cento). Il moltiplicarsi di istanze da parte del privato sociale che esprime una notevole capacità progettuale e il riaccendersi di interesse per strategie imprenditoriali di alto profilo suggeriscono spazi per una strategia più ambiziosa che può partire da alcune condizioni di favore che il pur discontinuo operare dell'azione pubblica ha realizzato (in particolare sulla presenza di risorse umane a elevata formazione, centri di ricerca e università).

Il dibattito è oggi concorde nel ritenere che solo una decisa ripresa dello sviluppo può generare inclusione nella vita sociale e produttiva di larghe fasce della popolazione meridionale e costruire le condizioni per il funzionamento di un mercato del lavoro regolare e trasparente. Il rinnovato e recente impegno dell'operatore pubblico a favore dello sviluppo (che non si esaurisce nella programmazione dei fondi strutturali), consente perciò oggi di definire una strategia per le risorse umane che non rimanga isolata (nel peggiore dei casi di tipo assistenziale, nel migliore equitativo), ma che accentui il proprio carattere di accompagnamento agli altri interventi. Suggerisce una strategia che acceleri l'effetto dell'intervento di sviluppo sull'occupazione, che corregga in via preventiva e perequativa l'accesso, oggi certamente squilibrato, alle opportunità di occupazione che si andranno a realizzare e che consolidi e/o contribuisca a costituire la dotazione di capitale umano necessaria a garantire in futuro il consolidamento dell'economia nelle regioni meridionali. Alla strategia per le risorse umane è inoltre affidato il compito di costruire alcune parti di entrata privilegiate per gli individui che incontrano maggiori difficoltà di inserimento (i giovani e le donne) che costituiscono però la gran parte di riserva di produttività dell'area.

a.2. La descrizione della strategia

La strategia per le risorse umane quindi mira da un lato a contribuire a rimuovere progressivamente le cause di ritardo nello sviluppo e ad assecondare le necessità dei settori che hanno maggiori potenzialità di generare occupazione produttiva e stabile (ed è come tale descritta all'interno degli altri Assi), dall'altro a intervenire più direttamente sulle risorse umane, sia in quanto esse stesse risorsa propulsiva dello sviluppo, sia in quanto destinatarie dell'intervento complessivo. E' così possibile determinare un primo ambito di intervento teso a rafforzare la capacità delle risorse umane di costruire attività economica e contribuire a generare benessere ed un secondo ambito teso a rafforzare la capacità degli individui di muoversi nel mercato e usufruire del benessere.

La strategia di Asse mira così a promuovere le capacità di generare sviluppo attraverso linee di intervento tese a favorire l'accumulazione di capitale umano nelle aree di eccellenza e in quelle di marginalità, a sostenere la vocazione imprenditoriale, migliorare le conoscenze dei lavoratori, sostenere le innovazioni nell'organizzazione produttiva, favorire il trasferimento alle imprese di tecniche innovative, rafforzare le capacità di gestione della pubblica amministrazione, a integrare il Mezzogiorno nei settori strategici della cooperazione internazionale. In parallelo la strategia mira a costruire le condizioni (di funzionamento del mercato del lavoro attraverso l'offerta di servizi, di inclusione sociale attraverso politiche per le fasce deboli, di costruzione di pari opportunità per le donne) affinché le risorse umane, quelle forti e quelle più deboli, siano poste nelle condizioni per poter partecipare al mercato del lavoro e cogliere pienamente le opportunità offerte dal processo di sviluppo.

Si mira così a soddisfare alcune esigenze di medio-lungo periodo delle regioni meridionali:

- disporre di un'offerta di lavoro di qualità che non debba contare solo su un vantaggio di costo per vedersi garantito l'impiego;
- dotare il Mezzogiorno del capitale umano necessario a disegnare autonomamente strategie di ulteriore crescita, innovazione e realizzazione di benessere economico e sociale;
- assicurare al Mezzogiorno un ruolo di maggiore rilievo nelle relazioni economiche e culturali con il resto del mondo;
- dotare stabilmente la società del Mezzogiorno di meccanismi sociali e istituzionali che da un lato consentano alle forze di lavoro di comprendere l'evoluzione del mercato e delle opportunità di impiego, e dall'altro contrastino l'emarginazione dovuta allo svantaggio economico e sociale.

a.3. L'obiettivo globale e le variabili di rottura

Obiettivo globale dell'Asse è quindi quello di indurre nuove occasioni di sviluppo espandendo la dotazione, la disponibilità e la qualità delle risorse umane. Far crescere il contenuto scientifico-tecnologico delle produzioni meridionali; rafforzare la rete dei centri di competenza del Mezzogiorno ed i collegamenti tra sottosistema scientifico ed imprenditoriale. Ridurre i tassi di disoccupazione, accrescere la partecipazione al mercato del lavoro e l'emersione delle attività informali (e quindi la loro produttività), valorizzare le risorse femminili, favorire i processi di recupero della fiducia e benessere sociale e ridurre la marginalità sociale.

La capacità della strategia relativa all'Asse delle risorse umane di incidere (più o meno intensamente) sulle "variabili di rottura" identificate nell'ambito della nuova programmazione, viene riportata nel prospetto che segue. In esso vengono inoltre identificati i canali sia diretti, che indiretti, attraverso i quali la strategia d'intervento delineata nell'ambito di quest'Asse appare in grado di produrre un impatto sulle "variabili di rottura". I canali più diretti agiscono sulla partecipazione al mercato attraverso le politiche per le persone in cerca di lavoro; sulla capacità innovativa, attraverso l'intervento sul miglioramento del sistema della formazione, il rafforzamento dei nessi tra sistema della ricerca e sistema produttivo e delle capacità operative delle pubbliche amministrazioni; sulle condizioni di legalità e coesione sociale, attraverso il complesso degli interventi. Indirettamente, l'intervento complessivo è teso a influenzare positivamente il contesto. E' possibile quindi rintracciare molti canali di impatto indiretti che segnalano l'importanza di perseguire con determinazione anche gli elementi apparentemente più marginali della strategia.