

5.1 IL TURISMO NELLE POLITICHE DI COESIONE COMUNITARIE E NAZIONALI*

1. Introduzione

Questo contributo, come nelle precedenti edizioni del Rapporto sul turismo italiano¹, descrive e analizza gli investimenti della politica di coesione comunitaria e nazionale per l'attrattività turistica dei territori, a partire da tre ambiti tematici di intervento:

- la tutela e valorizzazione delle risorse naturali, che comprende promozione della biodiversità e protezione del patrimonio naturale, principalmente nei parchi naturali e nei Siti Natura 2000 (Ambito "Natura");
- la tutela e valorizzazione delle risorse culturali, che riguarda protezione e conservazione del patrimonio culturale, sviluppo di infrastrutture culturali o aiuti per il miglioramento dei servizi culturali e per lo sviluppo delle imprese dell'industria culturale e creativa (Ambito "Cultura");
- la filiera turistica in senso stretto, e quindi le infrastrutture e la promozione dei servizi per la ricettività, l'ospitalità, l'accoglienza, il marketing e la governance territoriale, la gestione delle destinazioni turistiche e il sostegno alle imprese operanti in tali ambiti (Ambito "Turismo").

Gli investimenti indirizzati a questi ambiti rappresentano un sotto insieme degli interventi complessivamente finanziati dalla politica di coesione comunitaria e nazionale osservati attraverso il Sistema Nazionale di Monitoraggio delle politiche di coesione gestito dal MEF-RGS-IGRUE, resi accessibili in formato aperto dal Portale OpenCoesione², che, in termini di volume finanziario hanno mobilitato nei cicli di programmazione 2017-2013 e 2014-2020 circa l'8% del costo totale dei progetti monitorati.

Per identificare gli interventi che interessano i tre ambiti, estraendoli dal complesso delle iniziative presenti nel Sistema di monitoraggio (oltre un milione di progetti), ci si avvale di una metodologia appositamente definita, già descritta nelle precedenti edizioni del Rapporto³.

* A cura di Oriana Cuccu e Anna Misiani (coordinamento, elaborazione e cura generale del testo); Simona De Luca e Antonio Andreoli (elaborazioni e analisi dei dati del portale OpenCoesione), *Presidenza del Consiglio dei Ministri*.

¹ Da oltre un decennio il Rapporto sul Turismo Italiano offre, nella Sezione Istituzioni, una ricostruzione sistematica e una lettura del contributo delle politiche di coesione nazionali e comunitarie allo sviluppo del turismo, sia attraverso la valorizzazione degli asset naturali e culturali sia attraverso la realizzazione/adequamento di infrastrutture turistiche e il sostegno al sistema di imprese. Per una visione delle politiche attuate a partire dal ciclo di programmazione 2000-2006 si rinvia alle precedenti edizioni del Rapporto.

² www.opencoesione.gov.it.

³ Le chiavi prioritarie utilizzate per l'estrazione degli interventi pertinenti all'aggiornamento del perimetro di analisi sono tre: a) categoria associata al Codice Unico di Progetto – CUP; b) filiera della programmazione di appartenenza dei progetti; c) temi/campi di intervento come codificati nei Regolamenti CE. Il data set dei progetti così ottenuto viene assestato con successivi passaggi standardizzati di affinamento e consolidamento quali-quantitativo (es. ricerca semantica per keyword significative, ecc.). Con successive elaborazioni, si procede alla classificazione interna degli interventi ripartiti nei tre sotto-temi Natura, Cultura, Turismo. Sono quasi 200 le variabili associate a ciascun "progetto" (unità minima monitorata per le diverse componenti: anagrafica, programmazione e attuazione procedurale, fisica, finanziaria, soggetti, indicatori, ecc.).

Il perimetro di analisi viene periodicamente aggiornato allineandolo ai rilasci bimestrali dei dati del Sistema Nazionale di Monitoraggio; a ciascun progressivo aggiornamento corrispondono possibili variazioni che incidono sia in termini dimensionali (numero degli interventi, ammontare delle risorse) sia sulla composizione interna (settori e territori interessati, oggetti e tipologie di intervento, ecc.)⁴.

Al 30 giugno 2019, rispetto allo stesso mese dell'anno precedente⁵, sono entrati nel perimetro di osservazione 3.277 interventi – equamente distribuiti tra i temi Turismo (48%) e Cultura (43%) e solo in parte residuale su Natura (9%) – per un costo totale di quasi 2 miliardi di euro, nella quasi totalità relativi al corrente ciclo di programmazione 2014-2020, e nel 65% dei casi finanziati da fonte comunitaria per via dei significativi avanzamenti attuativi registrati nell'ultimo anno, da riferire in via prevalente proprio alla spesa sulla fonte comunitaria.

L'analisi proposta di seguito osserva il complesso degli investimenti attivati nei due cicli di programmazione – il 2007-2013 pressoché concluso e il 2014-2020 tuttora in corso di attuazione – per offrire una visuale di insieme aggiornata delle risorse mobilitate e delle realizzazioni conseguite in oltre un decennio di politiche condotte nelle diverse aree del Paese per la valorizzazione delle dotazioni di capitale naturale e culturale territoriale e il potenziamento dell'attrattività turistica (Par 2).

Si presenta, inoltre, per la prima volta, un approfondimento di indagine su un sottoinsieme di interventi rivolti al potenziamento e alla valorizzazione di Musei e istituti simili, grazie all'integrazione dei dati di monitoraggio pubblicati sul portale OpenCoesione con le informazioni anagrafiche sulle istituzioni museali statali e non statali che periodicamente vengono rilevate, raccolte e pubblicate dall'Istat (Par. 3).

Il capitolo si conclude con una descrizione delle fasi salienti e dei primi esiti dei lavori preparatori della programmazione della politica di coesione comunitaria post 2020 illustrando il percorso di confronto partenariale condotto a livello nazionale per l'impostazione del nuovo Accordo di Partenariato 2021-2027 nel cui ambito saranno inquadrare le future azioni per la valorizzazione del patrimonio naturale e culturale e l'attrattività turistica sostenute dalla politica di coesione (Par. 4).

2. Gli investimenti in natura, cultura e turismo nei cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020

2.1 Quadro di insieme

I progetti ricompresi nel perimetro tematico Natura, Cultura e Turismo al 30 giugno 2019 sono 20.139 con un costo pubblico di 10,93 miliardi di euro e 6,71 miliardi di pagamenti (pari al 60% delle risorse complessivamente mobilitate).

La gran parte degli interventi (75% in termini di numerosità) e delle risorse attivate (72% del costo totale e 92% dei pagamenti complessivi) sono relativi al passato ciclo di programmazione 2007-2013 a segnalare, seppure indirettamente, il ritardo attuativo della programmazione 2014-2020.

La principale fonte di finanziamento è rappresentata dai fondi strutturali europei (in totale, inclusa la contropartita nazionale, si tratta di circa 6,7 miliardi di euro, pari al 61% dell'investimento complessivo e al 71% dei progetti) e nella quasi totalità dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – FESR (98%), con un contributo minimo del Fondo Sociale Europeo – FSE (2%).

⁴ L'elenco finale dei progetti compresi nel perimetro "Natura, Cultura, Turismo" è reso disponibile in formato aperto, e progressivamente aggiornato, nella sezione dedicata agli "Approfondimenti tematici sui progetti in attuazione" della pagina open data del portale OpenCoesione (cfr. https://opencoesione.gov.it/it/.opendata/#!/approfondimenti_section).

⁵ Cuccu O., De Luca S., Misiani A. (a cura di), *Il turismo nelle politiche di coesione e comunitarie e nazionali*, in Becheri E., Micera R., Morvillo A. (a cura di), AA.VV., *Rapporto sul Turismo Italiano, XXII Edizione 2017/2018*, CNR-IRISS, Rogiosi Editore, dicembre 2018 (pag. 697 e seguenti).

Per contro, le risorse della politica di coesione attivate su base nazionale sono pari a circa 4,2 miliardi di euro (pari al 39% del costo totale e al 29% dei progetti); per questa componente finanziaria il ruolo prevalente è svolto dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), con una copertura di oltre l'80% degli interventi (Tab. 1 e Figg. 1a-b).

Tab. 1 – Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 – Natura, Cultura, Turismo: progetti, finanziamento e pagamenti per fonte di finanziamento. Valori in milioni di euro al 30 Giugno 2019.

	Fondi Comunitari	Fondi Nazionali	di cui Fondo Sviluppo e Coesione	Totale
Natura				
Numero di progetti	1.272	1.237	1.161	2.509
Costo pubblico	586	735	699	1.321
Pagamenti	439	455	438	894
Cultura				
Numero di progetti	5.978	2.603	2.025	8.581
Costo pubblico	3.995	2.396	1.904	6.391
Pagamenti	2.866	968	686	3.834
Turismo				
Numero di progetti	7.007	2.042	1.705	9.049
Costo pubblico	2.108	1.109	861	3.217
Pagamenti	1.649	340	272	1.989
Totale				
Numero di progetti	14.257	5.882	4.891	20.139
di cui 2007-2013	10.435	4.636	3.700	15.071
di cui 2014-2020	3.822	1.246	1.061	5.068
Costo pubblico	6.690	4.241	3.318	10.931
di cui 2007-2013	5.176	2.647	1.974	7.823
di cui 2014-2020	1.514	1.594	1.344	3.108
Pagamenti				6.716
di cui 2007-2013	4.467	1.688	1.337	6.155
di cui 2014-2020	486	75	46	561

Fonte: Elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAP su dati OpenCoesione.

Per ammontare di risorse investite e pagamenti effettuati prevale la componente tematica Cultura (6,5 miliardi di euro il costo pubblico dei progetti pari al 59% del totale e 3,8 miliardi di euro i relativi pagamenti pari al 57% dei pagamenti totali), mentre è in ambito Turismo che si conta un numero maggiore di interventi (9.049 pari al 45% del totale); ciò in ragione della natura degli investimenti effettuati in questo campo, dove prevale la tipologia degli incentivi su quella dei lavori, che, come si vedrà più avanti nel dettaglio, è invece quella più caratteristica e ricorrente dell'ambito Cultura.

La composizione dei tre ambiti tematici per fonte finanziaria conferma la predominanza delle risorse comunitarie su quelle nazionali per i temi Cultura (dove pesano il 63% per importi finanziari e il 70% per numero di progetti) e Turismo (in termini finanziari per il 66% e per il 77% per quantità dei progetti), mentre per quanto riguarda gli investimenti nella componente Natura l'incidenza delle risorse comunitarie è di poco inferiore a quella delle risorse nazionali (45%), ma pressoché pari per numerosità di progetti (51%).

658 *Il turismo nelle politiche di coesione comunitarie e nazionali*

Fig. 1a – Programmazione 2007-2013 – Natura, Cultura, Turismo: finanziamento per fonti. Composizione percentuale al 30 Giugno 2019.

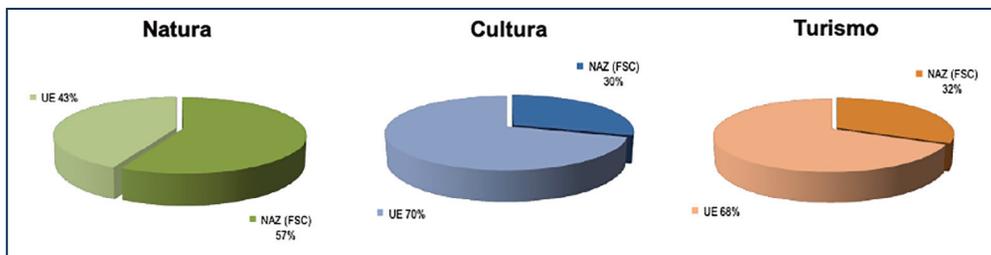
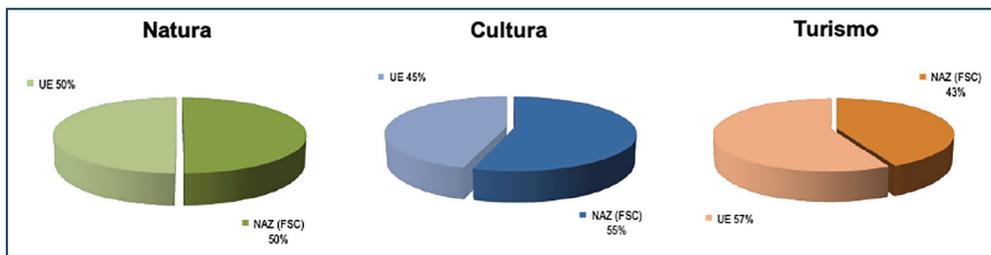


Fig. 1b – Programmazione 2014-2020 – Natura, Cultura, Turismo: finanziamento per fonti. Composizione percentuale al 30 Giugno 2019.



Fonte: Elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAP su dati OpenCoesione.

Il minor peso della componente finanziaria nazionale – con particolare riguardo al Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) – sconta i deboli progressi sul fronte attuativo e quindi una evidenza ancora scarsa di questi investimenti nel sistema di monitoraggio, a fronte di allocazioni finanziarie programmatiche che, soprattutto per l'ambito Cultura, hanno visto negli ultimi anni significativi incrementi, in particolare grazie alle assegnazioni disposte nel corso del corrente ciclo 2014-2020⁶.

2.2 Dimensione finanziaria degli interventi

La distribuzione degli interventi per classe di importo evidenzia che in termini di numerosità il 90% dei progetti (che però rappresenta solo il 34% delle risorse) è inferiore a 1 milione di euro (riguardando acquisti di servizi, erogazione di contributi e incentivi), mentre in termini di costo le risorse si distribuiscono in modo più omogeneo anche nelle classi di importo più elevato: il 55% delle risorse complessivamente mobilitate (che interessa solo il 10,5% del numero di progetti) si distribuisce nelle classi dimensionali superiori a 1 milione di euro (dove prevalgono lavori ed opere rispetto all'acquisto di beni e servizi).

Anche guardando ai tre ambiti tematici, Natura, Cultura, Turismo, oltre la metà degli interventi ha un costo inferiore ai 500.000 euro, ma in termini di costo le risorse si concentrano sugli interventi di taglia superiore al milione di euro, soprattutto per i temi Cultura (72%) e Turismo (62%).

⁶ L'area tematica denominata "Turismo, cultura e valorizzazione risorse naturali" del Fondo Sviluppo e Coesione gode di una dotazione finanziaria complessiva di circa 3,3 miliardi di euro, per più della metà (quasi 1,8 miliardi di euro) allocata su due piani di intervento a titolarità del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e il Turismo – MiBACT (Piano Stralcio "Sviluppo Territoriale, Cultura e Turismo" e Piano Operativo "Cultura e Turismo").

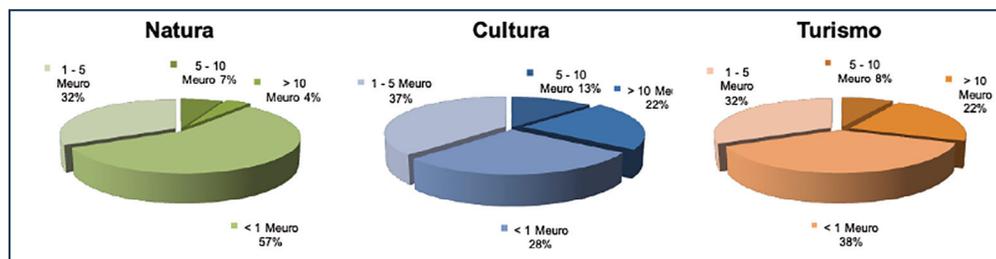
Analoga composizione percentuale è osservabile nella ripartizione per macroarea territoriale, che non presenta particolari differenziazioni tra Centro Nord e Mezzogiorno: la quota parte di progetti con costo inferiore a 500.000 euro oscilla dal 75% nel Centro Nord all'86% del Sud, mentre il 65% delle risorse interessa progetti con costo superiore al milione di euro (Tab. 2 e Fig. 2).

Tab. 2 – Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 – Natura, Cultura, Turismo: progetti, finanziamento e pagamenti per classe di importo. Valori in milioni di euro al 30 Giugno 2019.

	Fondi Comunitari e Fondi Nazionali di cui Fondo Sviluppo e Coesione			Totale	
	< 1 Meuro	1-5 Meuro	5-10 Meuro	> 10 Meuro	Totale
Natura					
Numero di progetti	2.282	212	12	3	2.509
Costo pubblico	751	426	91	55	1.323
Pagamenti	572	277	12	32	893
Cultura					
Numero di progetti	7.322	1.082	122	55	8.581
Costo pubblico	1.794	2.388	830	1.379	6.391
Pagamenti	1.349	1.439	430	616	3.834
Turismo					
Numero di progetti	8.453	528	39	29	9.049
Costo pubblico	1.211	1.026	273	707	3.217
Pagamenti	869	651	128	341	1.989
Totale					
Numero di progetti	18.057	1.822	173	87	20.139
Costo pubblico	3.756	3.840	1.194	2.141	10.931
Pagamenti	2.790	2.367	570	990	6.717

Fonte: Elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAP su dati OpenCoesione.

Fig. 2 – Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 – Natura, Cultura, Turismo: finanziamento per classe di importo. Composizione percentuale al 30 Giugno 2019.



Fonte: Elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAP su dati OpenCoesione.

Ben 87 sono i progetti "over the ten", quelli che hanno un costo unitario superiore ai 10 milioni di euro (per un costo totale di oltre 2,1 miliardi di euro e quasi 1 miliardo di pagamenti), di cui 58 sono attivati nel 2007-2013 (per 1,4 miliardi di euro) e 29 nel 2014-2020 (per 0,7 miliardi di euro).

Il 74% dei progetti è localizzato nel Mezzogiorno (per quasi 1,4 miliardi di euro) e il 26% nel Centro Nord (per 0,7 miliardi di euro).

Interessante notare che in gran parte (60 progetti per 1,6 miliardi euro di costo) si tratta di opere o lavori, e che essi riguardano prevalentemente l'ambito Cultura (1,2 miliardi di euro per 47 progetti, di cui 28 attivati nel 2007-2013 e 19 in corso nel 2014-2020)⁷.

2.3 Distribuzione territoriale delle risorse e dei progetti

In coerenza con la destinazione e le regole per l'allocazione dei fondi, nel Mezzogiorno si concentra la gran parte delle risorse: qui converge oltre il 70% del finanziamento totale pubblico, cui corrisponde il 66% dei progetti (Tab. 3 e Fig. 3).

La distribuzione di progetti e risorse alla scala regionale presenta profili differenziati che interessano con distinta intensità i tre settori di policy oggetto dell'analisi.

Tra le regioni del Centro Nord si evidenziano per consistenza:

- la Toscana che assomma il 30% delle risorse e il 14% dei progetti della macroarea e dove ricadono il 33% degli investimenti in ambito Cultura e il 27% di quelli in Turismo, seguita da Piemonte ed Emilia Romagna, rispettivamente con il 13% e l'11% delle risorse mobilitate nella macroarea;
- la Lombardia e il Veneto dove si concentra buona parte degli interventi rivolti all'ambito Natura (per entrambe il 21% delle risorse confluite al Centro-Nord su questo tema).

Tra le regioni del Mezzogiorno spiccano:

- la Campania, dove si concentra il 32% delle risorse (e il 15% dei progetti) sull'intero Mezzogiorno, e dove ricade il 41% degli investimenti in ambito Cultura e il 27% di quelli in Turismo, seguita da Puglia e Sicilia (che attivano rispettivamente il 20% e il 19% delle risorse Mezzogiorno);
- la Sicilia che prevale nettamente per gli investimenti nell'ambito Natura con il 40% sul totale Mezzogiorno.

Tab. 3 – Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 – Natura, Cultura, Turismo: progetti, finanziamento e pagamenti per regione e macro-area. Valori in milioni di euro al 30 giugno 2019. (continua)

Regione	Numero di progetti	Costo pubblico	Pagamenti
Piemonte	673	377,2	293,1
Valle d'Aosta	35	54,5	38,8
Lombardia	1.004	245,0	169,1
P.A. Bolzano	3	0,2	0,2
P.A. Trento	153	12,9	8,6
Veneto	582	296,3	221,8
Friuli-Venezia Giulia	294	112,0	47,0
Liguria	341	157,2	129,2
Emilia-Romagna	898	333,7	150,8
Toscana	952	860,3	635,6
Umbria	746	122,0	79,2
Marche	789	120,8	93,4
Lazio	284	222,7	137,6
Abruzzo	1.077	398,8	185,1

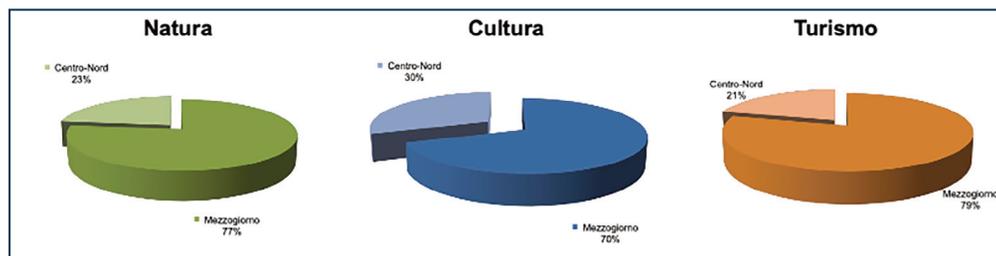
⁷ Nella precedente edizione del Rapporto era stato presentato il dettaglio dei 18 interventi che a giugno 2018 risultavano da sistema di monitoraggio riferiti alla programmazione 2014-2020.

(segue)

Molise	455	121,2	58,1
Campania	1.985	2.561,2	1.275,9
Puglia	3.169	1.577,0	1.051,6
Basilicata	1719	443,7	237,1
Calabria	1.775	798,3	534,7
Sicilia	2.241	1.551,7	1.040,1
Sardegna	941	452,5	285,9
Non regionalizzabili	23	112,2	43,9
Totale Italia	20.139	10.931,2	6.716,9
Centro-Nord	6.754	2.914,7	2.004,5
Mezzogiorno	13.369	7.904,3	4.668,4
Non localizzabili	16	112,2	43,9

Fonte: Elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAP su dati OpenCoesione.

Fig. 3 – Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 – Natura, Cultura, Turismo: finanziamento per macroarea. Composizione percentuale al 30 Giugno 2019.



Fonte: Elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAP su dati OpenCoesione.

2.4. Natura e finalità dei progetti

Passando ad esaminare le caratteristiche degli interventi per tipologia di sostegno⁸ si evidenzia che il 72% del finanziamento totale pubblico riguarda opere e lavori (il 40% in termini di numerosità di interventi), valore che si mantiene pressoché costante tra i due cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020.

Molto più basso è invece il peso relativo alla numerosità dei progetti (28% nel 2014-2020 contro 45% del precedente ciclo di programmazione), indice di un costo medio per intervento che si è progressivamente elevato, in correlazione al notevole incremento della fonte finanziaria nazionale (Fondo Sviluppo e Coesione) e che ha programmato interventi di taglia media più elevata rispetto alla fonte comunitaria (Fondi Strutturali).

Il 70% circa del finanziamento per lavori e opere interessa interventi in ambito Cultura, rappresentando l'85% del finanziamento totale per questo ambito (5,5 miliardi di euro su 8 miliardi circa), destinato a restaurare, recuperare e valorizzare il patrimonio culturale (Tab. 4 e Fig. 4).

⁸ La natura del progetto è desumibile dalla codifica per "CUP" associata a ciascuna unità progettuale e prevede le seguenti categorie: lavori pubblici (opere e impiantistica), acquisto di beni o di servizi, incentivi e contributi e fondi di rischio o garanzia.

Significativa l'incidenza dei progetti per lavori e opere nell'ambito Natura, che con 1,2 miliardi di euro supera il 90% degli investimenti totali, destinati a strutture e infrastrutture per la protezione, la valorizzazione e la fruizione ambientale, alla infrastrutturazione di parchi, riserve e aree protette, alla realizzazione di infrastrutture e reti per la mobilità dolce.

Più modesta, in generale, è la quota di investimenti per l'acquisto di beni e servizi (4.839 progetti per 1,5 miliardi di euro pari al 14% circa dell'investimento complessivo), per incentivi, agevolazioni alle imprese e contributi ad altre tipologie di soggetti (4.839 progetti per 1,5 miliardi di euro pari al 14% circa dell'investimento complessivo).

I finanziamenti per l'acquisto di beni e di servizi sono sostanzialmente concentrati negli ambiti Cultura (52%) e Turismo (41%), mentre residuale è la quota destinata all'ambito Natura. Si tratta di interventi prevalentemente indirizzati a servizi per la collettività, azioni per la diffusione della cultura e del turismo, a servizi di promozione dell'offerta turistica.

Gli incentivi alle imprese sono invece estremamente concentrati in termini settoriali: l'ambito Turismo assorbe il 96% (pari a 1,3 miliardi di euro) del finanziamento totale, in larghissima misura rivolto a progetti per il miglioramento della ricettività di tipo alberghiero e non, per impianti per il turismo di altro tipo, e per servizi destinati alle imprese di settore (ristorazione, accoglienza, ecc.).

Ridotta la quota di incentivi concessi nel settore culturale, con 42 milioni di euro di cui oltre la metà (27 milioni di euro per 89 interventi) nei settori dell'audiovisivo, del film-making e della produzione cinematografica finanziati in regioni del Centro-Nord con la programmazione operativa europea 2014-2020 (75 incentivi per 26 milioni di euro nel Lazio e 14 incentivi per circa 1 milione di euro nelle Marche).

Guardando invece ai territori del Mezzogiorno si evidenzia la Sicilia che, nel POR FESR 2007-2013, ha finanziato incentivi, per un costo totale di circa 2 milioni di euro, rivolti ad imprese nei settori della gestione di luoghi della cultura, monumenti storici e altri beni culturali siciliani⁹. Sempre nella macroarea Mezzogiorno il monitoraggio evidenzia uno strumento finanziario dedicato alla concessione dei finanziamenti agevolati a esclusivo beneficio delle imprese della filiera culturale e creativa in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, con una dotazione di 49 milioni di euro. Lo strumento è stato creato nell'ambito del regime di aiuto nazionale "Cultura Crea" con oltre 100 milioni di euro a titolo del Programma Operativo Nazionale FESR 2014-2020 "Cultura e Sviluppo" del Ministero per i beni, le attività culturali e il turismo, che ha la finalità di incrementare visibilità, accessibilità, promozione, comunicazione, e quindi fruizione degli attrattori culturali di proprietà statale e della regione Siciliana su cui investe il programma, anche attraverso il sostegno alle filiere di imprese e organizzazioni del Terzo settore collegate al patrimonio culturale¹⁰.

Sul fronte dei contributi concessi a soggetti "diversi dalle unità produttive", sebbene si tratti di numeri nel complesso piuttosto contenuti (172,2 milioni di euro per 1.150 progetti), è interessante osservare che il 54% delle risorse investite è ricaduto al Centro Nord, intercettando associazioni riconosciute, enti ecclesiastici, fondazioni, società cooperative, vari attori sia pubblici sia privati nei settori della cultura e del turismo, per attività culturali, socio-ricreative e dello sport, o connesse all'agriturismo e al turismo rurale.

I dati 2019 confermano quanto già osservato nelle precedenti edizioni del Rapporto relativamente all'ambito Natura, praticamente assente sul fronte di incentivi alle imprese e contributi a soggetti diversi (11,3 milioni di

⁹ La ricostruzione dei settori è stata effettuata sulla base dei codici delle attività economiche "Ateco" dell'Istat collegata alle imprese agevolate.

¹⁰ Il regime di aiuto "CulturaCrea" è stato istituito nel 2016 dal MiBACT per dare attuazione alle previsioni dell'Asse prioritario II del PON FESR 2014-2020 "Cultura e Sviluppo" dedicato all'attivazione dei potenziali territoriali di sviluppo legati alla cultura. Gli atti istitutivi del regime di aiuto sono reperibili alla pagina web del programma (<http://ponculturaesviluppo.beniculturali.it/documenti/programma/>), mentre informazioni sul funzionamento dello sportello, sulle modalità di presentazione delle richieste di sostegno e sull'avanzamento della misura si trovano alla pagina web dedicata (<https://www.invitalia.it/cosa-facciamo/creiamo-nuove-aziende/cultura-crea>). I dati sulle operazioni ammesse a finanziamento aggiornati al 31 agosto 2019 sono disponibili all'indirizzo <http://ponculturaesviluppo.beniculturali.it/open-data/elenco-delle-operazioni/>.

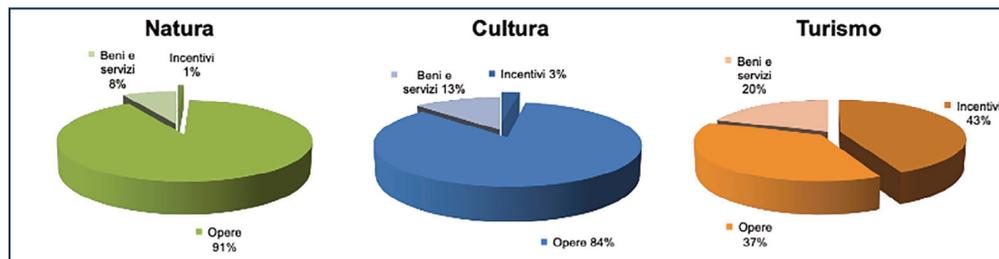
euro in totale); più consistenti risultano invece i finanziamenti per l'acquisto di beni o servizi rivolti alla collettività, di promozione dell'offerta turistica in aree verdi, parchi e riserve, aree protette e altre strutture/infrastrutture per la protezione, valorizzazione e fruizione ambientale, e per infrastrutture verdi (in totale 107 milioni di euro circa).

Tab. 4 – Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 – Natura, Cultura, Turismo: progetti, finanziamento e pagamenti per tipo di sostegno. Valori in milioni di euro al 30 Giugno 2019.

	Opere	Beni e servizi	Incentivi	Totale
Natura				
Numero di progetti	2.019	397	93	2.509
Costo pubblico	1.203	108	11	1.322
Pagamenti	808	72	14	894
Cultura				
Numero di progetti	4.977	2.736	868	8.581
Costo pubblico	5.403	814	175	6.392
Pagamenti	3.105	651	78	3.834
Turismo				
Numero di progetti	1.143	1.706	6.200	9.049
Costo pubblico	1.192	631	1.395	3.218
Pagamenti	614	468	907	1.989
Totale				
Numero di progetti	8.139	4.839	7.161	20.139
Costo pubblico	7.798	1.552	1.582	10.931
Pagamenti	4.527	1.191	999	6.717

Fonte: Elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAP su dati OpenCoesione.

Fig. 4 – Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 – Natura, Cultura, Turismo: finanziamento per tipo di sostegno. Composizione percentuale al 30 Giugno 2019.



Fonte: Elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAP su dati OpenCoesione.

3. Gli investimenti infrastrutturali nei musei e istituzioni simili

Nel corso del 2019 il NUVAP in collaborazione con il team OpenCoesione ha condotto un'attività sperimentale di *data linkage* tra il subset degli interventi di tipo infrastrutturale (lavori e opere) destinati ai

musei e alle aree e parchi archeologici, consistente universo di intervento delle politiche di coesione nell'ambito Cultura, e l'anagrafica di musei e istituzioni similari come da rilevazione periodicamente condotta da Istat¹¹.

In dettaglio, l'attività di *data linkage* ha riguardato due dataset contenenti rispettivamente:

- 4.977 interventi relativi esclusivamente a lavori e opere¹² finanziati dalle politiche di coesione in ambito cultura (per un costo di 5,4 miliardi di euro);
- 4.889 musei, gallerie, collezioni, aree e parchi archeologici, monumenti e complessi monumentali, statali e non statali, oggetto della rilevazione Istat del 2017¹³.

3.1 *Quadro di insieme*

Il risultato della ricerca permette di isolare un gruppo di 713 interventi (14% del totale)¹⁴ con un costo complessivo di 1,1 miliardi di euro (pari al 20% del finanziamento complessivo per lavori in cultura) cui si associano 443 musei, di cui:

- 349 musei associati a un solo progetto (pari quindi a 349 interventi);
- 94 musei cui si associano più interventi (per un totale di 364 interventi).

I 443 musei associati agli interventi della politica di coesione rappresentano il 9% del totale dei musei rilevati nel 2017 da Istat, nei quali sono entrati 24,6 milioni di visitatori (pari al 21% di quelli totali), e operavano 7.858 addetti (il 20% del totale). Si tratta, nel 70% circa dei casi, di musei, gallerie o raccolte (su cui ricade oltre la metà dei progetti e del finanziamento), mentre la restante parte si distribuisce equamente tra aree e parchi archeologici, monumenti o complessi monumentali.

¹¹ L'attività di *data linkage* è stata inizialmente svolta in via sperimentale nel corso di un hackathon organizzato nell'ambito dell'iniziativa OpenCoesione dal titolo "Luoghi di cultura e coesione" in cui un team di studenti (Claudio Battiloro, Riccardo Cervelli, Davide Facchinelli, Alessandro Flaborea, Livia Lilli, Federica Spoto) dell'ultimo anno del corso di laurea magistrale in Data Science dell'Università di Roma "La Sapienza", ha sviluppato e applicato ai dati amministrativi di fonte OpenCoesione e ai dati su musei, aree archeologiche e complessi monumentali catalogati nel dataset dell'Istat dell'Indagine sui musei e le istituzioni similari, originali soluzioni di text mining e comparazione di stringhe testuali sulla base delle frequenze relative dei termini in esse contenute.

¹² Le politiche di coesione sostengono anche progetti che possono riguardare più luoghi della cultura, ma solitamente si tratta di altre tipologie di sostegno, come l'acquisto di beni e servizi (ad es. per digitalizzare beni e collezioni museali, per offrire nuovi servizi al pubblico e promuovere forme innovative di fruizione, per migliorare aspetti organizzativi e gestionali, per integrare i sistemi di offerta territoriale, ecc.) che non sono stati considerati ai fini della presente elaborazione, in quanto, come si è detto, limitata ad indagare l'universo degli interventi di tipo strutturale.

¹³ Cfr. Indagine Istat sui Musei e le istituzioni similari statali e non statali (<https://www.istat.it/it/archivio/6656> per metodologia e funzionamento della rilevazione; <https://www.istat.it/it/archivio/167566> per l'accesso ai microdati). L'indagine è partita nel 2006 in base all'accordo (rinnovato nel 2017, cfr. <https://www4.istat.it/it/archivio/207602>) tra Istat, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Regioni e Province Autonome. Nata con periodicità triennale (edizioni 2007, 2011, 2015), dal 2017 la rilevazione viene condotta con cadenza annuale, avvalendosi del supporto del Progetto "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di coesione 2014-2020" finanziato con le risorse della politica di coesione comunitaria (PON GOV FESR 2014-2020), su proposta di Istat, Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe-NUVAP) della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT). Il Progetto prevede diverse attività volte a rafforzare la disponibilità di dati e di statistiche pubbliche in campo culturale in direzione di un nuovo sistema informativo integrato su istituti e luoghi della cultura in Italia, attraverso l'estensione del campo d'interesse a tutti gli istituti e i luoghi della cultura, tra cui in particolare biblioteche e archivi. In questo stesso contesto, Istat cura l'alimentazione periodica della "Banca dati indicatori territoriali per le politiche di sviluppo" che copre tutti i settori di intervento della politica di coesione (istat.it/it/archivio/16777).

¹⁴ Analisi di ricerca testuale condotte in precedenza per qualificare i principali oggetti di intervento delle politiche di coesione, avevano già evidenziato l'elevata frequenza di "musei" (800 interventi) e "area o parco archeologico" (400 interventi). Cfr. Cuccu O., De Luca S., Misiani A. (a cura di), *Il turismo nelle politiche di coesione e comunitarie e nazionali*, in Becheri E., Micera R., Morvillo A. (a cura di), AA.VV., *Rapporto sul Turismo Italiano*, XXI Edizione 2016/2017, CNR-IRISS, Rogiosi Editore, dicembre 2017 (pag. 733).

3.2 Dimensione finanziaria e distribuzione territoriale dei progetti sui musei

Oltre la metà (56%) delle risorse appostate sugli interventi relativi ai musei e istituti simili nei due cicli di programmazione è di fonte comunitaria, mentre nel 2014-2020 sono in assoluto di più le risorse mobilitate (55% circa) dalla politica di coesione nazionale.

Circa il 90% dei progetti, sia per numero sia per costo, interessa 367 musei a titolarità pubblica, che nel 2017 hanno assorbito 22,3 milioni di visitatori (il 90% del totale); per quantità prevalgono i musei pubblici di proprietà non statale (269 musei pari al 61% circa), ma sono ben maggiori le risorse mobilitate dalla politica di coesione a favore delle 98 strutture museali di livello nazionale (677 milioni di euro pari al 61% circa) dove opera il 54% degli addetti e si concentra il 59% dei visitatori (dati 2017).

Gli interventi realizzati nel 2007-2013 (542 per oltre 500 milioni di euro) sono stati realizzati per circa il 40% del valore (183 milioni di euro) dal MiBACT, intervenuto su sedi museali prevalentemente di livello nazionale, con diversi programmi, sia di fonte comunitaria (POIN Attrattori naturali, culturali e turismo nelle regioni Calabria, Campania, Puglia, Sicilia con 173 progetti per oltre 131 milioni di euro) - sia nazionale (Programma "Sedi Museali di livello nazionale" e Piano Azione Coesione del MiBACT con 16 progetti per 50 milioni di euro circa).

Anche nel ciclo di programmazione 2014-2020 un ruolo di rilievo è stato assunto dal MiBACT per numero di interventi e ammontare di risorse investite: il Piano Stralcio "Cultura e Turismo" (finanziato dal Fondo Sviluppo e Coesione) conta 35 interventi con una dotazione di circa 295 milioni di euro per la gran parte nel Sud; il Programma Operativo Nazionale "Cultura e Sviluppo" (finanziato dal FESR) ha attivato 52 progetti per 186 milioni di euro nelle 5 Regioni cd. Meno Sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia).

Rispetto ai programmi di investimento a titolarità regionale spiccano sicuramente:

- nel 2007-2013, il Programma Operativo Regionale FESR Piemonte che ha investito quasi 50 milioni di euro su 22 progetti in altrettante istituzioni museali localizzate sul territorio regionale (si evidenziano per consistenza gli interventi a Torino sul Museo Egizio per 14,5 milioni di euro e sul Museo nazionale del Risorgimento Italiano per 5 milioni di euro);
- nel 2014-2020, il Programma Operativo Toscana che ha attivato 11 interventi per 14,5 milioni di euro su 10 complessi museali (gli interventi di maggior entità riguardano il Centro per l'arte contemporanea Luigi Pecci a Prato e il complesso museale di Santa Maria della Scala a Siena).

Spostando l'analisi a livello territoriale, prescindendo dalla titolarità centrale o regionale della programmazione, si osserva che i 443 musei su cui è stato possibile associare univocamente i progetti censiti dal portale OpenCoesione si distribuiscono in 346 comuni, per il 56% localizzati nel Mezzogiorno, nonostante la netta predominanza del numero di strutture museali localizzate nelle regioni del Centro Nord (74% per numero di istituti, 80% per quota visitatori e 73% per numero di addetti).

È al Sud del Paese (Tab. 5) che si concentrano progetti (69%), entità del finanziamento (67%), numero di strutture museali interessate (57% sul totale) che coprono oltre la metà dei visitatori (53%).

In questa macro area si staglia la Campania, dove sono 40 i musei interessati dalle politiche di coesione (pari al 17% del totale regionale e al 64% per numero di visitatori), con 209 progetti del valore di ben 441 milioni di euro (il 40% dell'investimento totale).

Decisamente consistente l'azione concentrata sul Parco archeologico di Pompei (con 118 interventi per circa 67 milioni di euro di lavori) che nel 20127 contava un flusso di visite di oltre 3 milioni annui; Pompei, come noto, ha beneficiato di un "Grande Progetto Pompei" finanziato dai già citati programmi comunitari a titolarità del MiBACT (del costo complessivo di 105 milioni di euro) che ha sostenuto attività di conservazione, restauro, recupero conservativo, che ha portato anche a nuove scoperte e ha permesso la riorganizzazione dei percorsi di visita e dei servizi collegati.

Notevole anche il flusso di risorse che negli anni ha interessato il complesso della Reggia di Caserta (Parco, Palazzo, Giardino all'Inglese) per oltre 70 milioni di euro, e i finanziamenti per i grandi musei nella città di Napoli (Museo Archeologico Nazionale, Museo e parco di Capodimonte, Palazzo Reale) per un totale di 130 milioni di euro circa.

Tab. 5 – Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 – Cultura: progetti, finanziamento e pagamenti per lavori e opere nei musei e istituzioni similari (per regione). Valori in milioni di euro al 30 Giugno 2019.

Regione	Numero di musei	Numero di progetti	Costo pubblico
Piemonte	28	30	50
Valle d'Aosta	3	3	13
Lombardia	6	6	14
P.A. Bolzano	–	–	–
P.A. Trento	–	–	–
Veneto	20	25	54
Friuli-Venezia Giulia	4	4	36
Liguria	20	30	17
Emilia-Romagna	21	26	27
Toscana	38	43	91
Umbria	17	21	11
Marche	22	22	10
Lazio	11	14	44
Abruzzo	8	9	13
Molise	7	7	3
Campania	40	209	441
Puglia	51	69	75
Basilicata	10	13	20
Calabria	39	59	70
Sicilia	46	61	90
Sardegna	52	62	27
Totale Italia	443	713	1.104
Centro-Nord	190	224	366
Mezzogiorno	253	489	738

Fonte: Elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAPNUVAP su dati OpenCoesione.

Sempre al Sud seguono per rilevanza Puglia, Sardegna e Sicilia¹⁵ con 192 progetti per complessivi 191,3 milioni di euro, rivolti a 149 musei. Per rilevanza di investimenti si distinguono in Puglia il Museo nazionale archeologico a Taranto (oltre 7 milioni di euro) e il Parco archeologico di Siponto a Manfredonia (quasi 7 milioni), l'area archeologica di Nora nel comune di Pula in Sardegna (5,6 milioni di euro), il Museo regionale della Ceramica di Caltagirone in Sicilia con 14 milioni di euro circa.

In Calabria i musei oggetto di intervento sono 39 (il 21% sul totale regionale) e in Basilicata 10 (il 22% sul totale regionale, con il 40% delle visite); tra questi sono da evidenziare in Calabria il Museo Archeologico Nazionale di Reggio Calabria con circa 19 milioni di euro e la Pinacoteca e Museo delle Arti di Locri Epizephiri (8 milioni di euro circa) e, in Basilicata, il Museo Nazionale d'Arte Medievale e Moderna di Matera (oltre 7 milioni di euro).

Tra le Regioni del Centro Nord spicca la Toscana con 43 interventi e un costo di 91,3 milioni di euro su 38 musei (pari al 7% dei musei nella regione e al 16% per visitatori) tra i quali si evidenzia la Galleria degli

¹⁵ Si ricorda che in Sicilia in ragione dell'ordinamento autonomo non vi sono musei di competenza statale.

Uffizi e Corridoio Vasariano a Firenze (39,5 milioni di euro di investimento), seguita dal Piemonte (28 musei, che assorbono il 37% delle visite regionali, con i già ricordati interventi sul Museo Egizio e sul Museo Nazionale del Risorgimento) e dal Veneto (20 musei che coprono il 30% dei visitatori, tra i quali si evidenziano a Venezia le Gallerie dell'Accademia con 9 milioni di euro e il Museo di Arte Orientale con quasi 8 milioni di euro di progetti).

Da notare anche il caso dell'Umbria dove i 17 musei oggetto di investimento (per 10,5 milioni di euro circa) rappresentano il 10% dei musei regionali (e il 15% dei visitatori), tra i quali la Galleria Nazionale dell'Umbria a Perugia con quasi 5 milioni di euro.

4. Considerazioni conclusive e prospettive per il prossimo ciclo di programmazione

4.1 Attuazione dei cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020

A conclusione dell'analisi sembra utile riassumere le risultanze più significative emerse, evidenziando alcune questioni aperte cui dedicare in prospettiva ulteriori indagini e approfondimenti.

Per il 2007-2013 il monitoraggio degli interventi in Natura, Cultura e Turismo a giugno 2019 mostra che la fase attuativa si è conclusa con un elevato conseguimento della spesa sul costo totale progettuale monitorato (80% circa), superiore a quello complessivamente registrato per tutti i settori di intervento della politica di coesione (71% circa). La politica di coesione ha in questo periodo contribuito in modo determinante, soprattutto al Sud del Paese, al restauro e alla valorizzazione del patrimonio culturale con oltre 7,8 miliardi di euro di investimenti.

A oltre la metà del periodo di programmazione 2014-2020, che si concluderà a fine 2023, i pagamenti relativi agli ambiti Natura, Cultura, Turismo costituiscono nel loro complesso il 18% del valore del loro finanziamento totale (a giugno 2018 erano il 12% circa), dato superiore alla media della spesa complessivamente monitorata su tutti i settori di investimento della politica di coesione (9,5%). Complessivamente sono stati attivati interventi per oltre 3 miliardi di euro.

Il dato relativo agli impegni finanziari assunti in attuazione mostra che il 41% del costo complessivo è stato impegnato e che il 44% degli impegni è stato oggetto di pagamenti (a giugno 2018 era il 32%). Il 26% dei progetti (pari al 5% del costo totale) è concluso o già liquidato, il 58% dei progetti (pari al 79% del costo totale), risulta in fase di attuazione e il restante 16% sia in termini di numerosità di progetti sia in termini di valore non risulta ancora avviato.

In ambito Turismo, dove l'investimento si attua in buona parte attraverso l'erogazione di incentivi e l'uso di strumenti finanziari, la quota di copertura della spesa sui costi monitorati ha raggiunto il 22%.

Minore velocità di spesa mostrano Cultura (17%) e Natura (13%), evidentemente in ragione delle tipologie di intervento più ricorrenti in questi ambiti (infrastrutture, opere, lavori), delle complessità e delle tempistiche procedurali e tecniche che spesso accompagnano questa tipologia di interventi.

Nonostante l'avvio piuttosto lento dei programmi 2014-2020, dovuto a diverse condizioni (sistema di regole e di procedure, fasi di passaggio da un ciclo di programmazione all'altro, slittamento delle tempistiche di adozione del pacchetto regolamentare e conseguente ritardo nelle decisioni dei singoli Programmi Operativi, ecc.), a giugno 2019 l'avanzamento finanziario nei temi Natura, Cultura, Turismo si attesta al 32% circa, mentre è solo al 5% l'avanzamento della spesa delle risorse della coesione di fonte nazionale (Fondo Sviluppo e Coesione e Programmazione Operativa Complementare).

Il dato complessivo sui pagamenti maturati dai progetti Natura-Cultura-Turismo restituisce quindi un avanzamento ancora modesto rispetto ai finanziamenti attivati (soprattutto per la componente nazionale), in un quadro di generale affaticamento dell'attuazione del ciclo di programmazione 2014-2020.

4.2 *Avvio della programmazione della politica di coesione 2021-2027 in Italia*

Dalla metà del 2018 si è avviato il percorso di preparazione della programmazione della politica di coesione 2021-2027 con la proposta di Regolamenti (cd. pacchetto legislativo) formulata dalla CE parallelamente all'apertura formale del negoziato sul prossimo Quadro Finanziario Pluriennale in seno al Consiglio dell'Unione Europea.

Il negoziato finanziario e quello sul pacchetto legislativo sono ancora aperti e lo rimarranno almeno fino alla metà del 2020. Pur in un quadro non del tutto stabile, alcuni elementi sono ormai consolidati.

I fondi della politica di coesione 2021-2027 perseguono 5 grandi Obiettivi di Policy:

1. *un'Europa più intelligente*, opera a sostegno della ricerca, dell'innovazione delle piccole e medie imprese, della digitalizzazione e agisce in coerenza con le Strategie di Specializzazione Intelligente, nazionale e regionali;
2. *un'Europa più verde*, punta a una drastica riduzione delle emissioni di carbonio sostenendo investimenti per la transizione energetica; centrali sono la lotta ai cambiamenti climatici e la prevenzione e gestione dei rischi naturali e antropici;
3. *un'Europa più connessa* investe su reti di trasporto e digitali strategiche (banda ultra larga);
4. *un'Europa più sociale* dà attuazione al Pilastro europeo dei diritti sociali, puntando a incrementare l'occupazione, investendo su istruzione, competenze professionali, perseguendo inclusione sociale e un equo accesso alla sanità;
5. *un'Europa più vicina ai cittadini*, ha una vocazione prettamente territoriale, servente cioè alla costruzione e all'attuazione di strategie che concorrano allo sviluppo sociale, ambientale ed economico a livello locale.

La proposta regolamentare prevede la possibilità di realizzare interventi sul patrimonio culturale e sul turismo nell'ambito dell'Obiettivo di Policy 5 e quindi sulla base di una strategia integrata territoriale che:

- a. consideri le esigenze di sviluppo e le potenzialità dell'area cui si riferisce la strategia;
- b. coinvolga e mobiliti la comunità locale e i partner rilevanti nella preparazione e nell'attuazione della strategia.

L'intervento sul patrimonio culturale previsto nell'ambito di questo Obiettivo di policy è piuttosto aperto e flessibile, spaziando dalla tutela e protezione del patrimonio allo sviluppo di servizi ad esso collegati.

Il sostegno alle imprese operanti nei settori culturali e creativi potrà trovare ampio spazio attingendo all'Obiettivo di Policy 1 (un'Europa più intelligente).

Analogamente aperto e flessibile è l'intervento per il miglioramento delle infrastrutture turistiche a scala territoriale, potendo, anche in questo caso, ricorrere all'Obiettivo di Policy 1 per il sostegno diretto alle imprese del settore.

La tutela delle risorse naturali e, segnatamente, la tutela della biodiversità e la valorizzazione dei siti Natura 2000, potrà trovare ampio spazio di finanziamento nell'Obiettivo di Policy 2 – Un'Europa più verde.

Anche la Commissione Europea sottolinea come questi siano ambiti prioritari per l'Italia su cui dovrebbero misurarsi le strategie territoriali messe in campo nel 2021-2027.

Tra marzo e ottobre 2019 l'Italia ha aperto, con il coordinamento del Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, un intenso confronto partenariale tra amministrazioni centrali, amministrazioni regionali e rappresentanti del partenariato economico e sociale per la preparazione della prossima programmazione. Complessivamente si sono tenuti venticinque incontri tematici (cinque per ciascun Obiettivo di Policy), due riunioni plenarie e una riunione con Focus sul Mezzogiorno del Paese con una partecipazione molto elevata (quasi tremila presenze alle riunioni, circa seimila collegamenti in streaming, quasi trecento contributi scritti)¹⁶.

¹⁶ Tutta la documentazione è consultabile all'indirizzo https://opencoesione.gov.it/lavori_preparatori_2021_2027/.

L'approccio che ha ispirato il lavoro di confronto partenariale nazionale di questa prima fase è nuovo nel metodo e nel merito: la cultura, riconosciuta quale veicolo di coesione economica e sociale, viene eletta tra i quattro "temi unificanti" (insieme a lavoro di qualità, territorio e risorse naturali per le generazioni future, omogeneità e qualità dei servizi per i cittadini) che rappresentano ampie questioni sfidanti e cruciali per il Paese attraverso cui interrogare gli obiettivi specifici dei cinque Obiettivi di Policy 2021-2027 per individuare priorità, ambiti e modalità di intervento.

L'assunto di fondo è che cultura e patrimonio culturale costituiscono certamente un grande asset nazionale che unifica le potenzialità di tutti i territori, così come sono accomunati da alcune criticità: il rischio di perdita e dispersione gravante sull'enorme patrimonio culturale diffuso, che resta ancora difficilmente accessibile (per residenti e non); la sua fruizione, che tende sempre più a polarizzarsi attorno a pochi siti su cui sono portate a concentrarsi politiche e investimenti; la bassa partecipazione e l'assai debole coinvolgimento delle comunità sui temi culturali; la fragilità delle filiere imprenditoriali e delle attività economiche costituenti i settori culturali e creativi; tutti fenomeni che assumono profili più marcati nel Mezzogiorno.

Un profilo rilevante del confronto partenariale ha riguardato gli strumenti in grado di dare appropriata attuazione alle previsioni dell'Obiettivo di Policy 5 e assicurare i necessari collegamenti tra i Programmi Operativi e le strategie locali, definendo in modalità strutturata gli impegni di Autorità di Gestione e coalizioni territoriali e prevedendo le opportune implicazioni attuative chiare fin dalle fasi iniziali. In questo senso sembra poter rappresentare un utile riferimento il dispositivo dell'Investimento Territoriale Integrato (ITI), introdotto dai Regolamenti nel 2014-2020 e sperimentato da diverse Regioni sia in aree urbane che in aree interne con azioni rivolte al patrimonio culturale, allo sviluppo della cultura per la crescita dei territori e delle comunità in senso lato, insieme ad altri interventi di sviluppo locale, in funzione delle esigenze territoriali.

Dal confronto partenariale sono anche emerse interessanti indicazioni sulle modalità più idonee per sostenere efficaci investimenti in cultura, soprattutto per quanto riguarda gli ambiti della gestione e della fruizione dei servizi e delle attività rivolte al pubblico dei luoghi della cultura. In questo contesto si è fatta strada la convinzione che la collaborazione tra pubblico e privato sia sempre più fondamentale, ma che questa non possa essere affrontata attraverso la sola ed esclusiva strumentazione tradizionale (ad esempio l'affidamento di servizi in concessione). Soprattutto per il patrimonio culturale a carattere diffuso sono necessari nuovi approcci integrati e nuove formule partecipative che vedano coinvolti gli attori (locali) rilevanti sin dalla fase di costruzione del progetto/servizio culturale e diano più centralità alle esigenze dei diversi tipi di pubblico e all'*audience development* nel suo complesso.

Gli orientamenti e gli spunti più innovativi convergono verso l'opportunità di sostenere la sperimentazione di forme light e flessibili di partenariato come sono ad esempio i "partenariati speciali pubblico-privati"¹⁷ e i nuovi strumenti cd. "di comunità" (fondazioni, imprese e cooperative), anche valorizzando le promettenti realtà che già praticano/operano dal basso sui territori cercando di innovare per rispondere ai bisogni della comunità di riferimento, ma che spesso sfuggono all'occhio del programmatore (centrale o regionale) lontano dai luoghi.

È su questo filone di sperimentazioni che il sostegno della nuova politica di coesione potrebbe maggiormente puntare per favorire il riuso di luoghi e spazi pubblici a fini culturali nell'ambito di progetti di rigenerazione urbana o di strategie di sviluppo locale.

Per assicurare una appropriata *governance* di queste nuove forme di alleanza, il ruolo dell'attore pubblico va in qualche modo ridisegnato alla luce dei principi di: ascolto, prossimità, fiducia, ispirandosi alle pratiche con finalità o effetti di innovazione sociale – come possono sicuramente essere quelle di natura/contenuto culturale – e dei meccanismi che in tale ambito sono stati costruiti ed eventualmente già internalizzati dalle politiche.

¹⁷ Il PSPP è una fattispecie prevista all'art.151 del Codice Appalti già applicata in alcune realtà culturali del Paese. Per approfondimenti cfr. F. Milella, Nuove strategie possibili per il patrimonio culturale, Il Giornale dell'Arte, N. 395, marzo 2019 (ilgiornaledellarte.com/articoli/nuove-strategie-possibili-per-il-patrimonio-culturale/130817.html).

670 *Il turismo nelle politiche di coesione comunitarie e nazionali*

Uno stimolo proveniente in particolare dal mondo della cooperazione riguarda la possibilità che la politica di coesione sostenga meno competizione e più collaborazione tra imprese (in questo caso a finalità socio-culturale) attraverso "piattaforme collaborative e cooperative" quindi sull'intera filiera del progetto di sviluppo culturale territoriale. Il concepimento e l'ingegnerizzazione del progetto stesso vanno intesi come una fase in cui praticare ascolto e collaborazione partenariale tra le componenti pubblica e privata, avendo condiviso la medesima finalità dell'interesse collettivo, della crescita delle comunità nel loro complesso, dell'emanipazione di target fragili e gruppi vulnerabili.

Nel corso del 2020, in parallelo al negoziato sul Pacchetto legislativo e sul Quadro finanziario pluriennale, proseguirà il confronto partenariale per la preparazione dell'Accordo di Partenariato 2021-2027 e dei Programmi Operativi nazionali e regionali.