

IL TURISMO NELLE POLITICHE DI COESIONE COMUNITARIE E NAZIONALI*

Oriana Cuccu e Anna Misiani

“ Il problema del turismo è che la realtà di un luogo è molto diversa dalla sua mitologia”
(Martin Parr)

1. INTRODUZIONE

In linea con la tradizione delle precedenti edizioni del Rapporto sul turismo italiano, in questo contributo sono illustrati gli investimenti della politica di coesione comunitaria e nazionale per l'attrattività turistica dei territori¹: una dimensione intersettoriale delle politiche di sviluppo che presuppone azioni di tutela e valorizzazione di asset e risorse attorno alle quali promuovere mete e destinazioni, mobilitare risorse e attori territoriali, organizzare servizi, realizzare infrastrutture per accogliere visitatori e turisti. Parliamo quindi di settori che nel corso del 2020 sono stati fortemente investiti dalla crisi determinata dalla pandemia Covid-19, in ragione delle varie misure attivate in campo sanitario da marzo 2020, che hanno introdotto obblighi di distanziamento fisico, vincoli o divieti alla mobilità e alla possibilità di spostamento delle persone, chiusure parziali o totali al pubblico delle infrastrutture e delle attività economiche dedicate (luoghi e servizi della cultura, spazi e servizi per la ricettività, l'accoglienza, e l'ospitalità, ecc.). Non conosciamo ancora nel dettaglio gli impatti e le effettive ripercussioni di quanto è accaduto e sta tuttora accadendo in que-

sti ambiti a causa della pandemia, e i primi scenari e le stime predittive circolati in questi mesi dovranno certamente essere approfonditi e verificati anche alla luce dei dati statistici in corso di acquisizione a cura dei diversi osservatori e presidi europei e nazionali, sia di livello centrale (Istat in primis², ma anche il Ministero per i beni, le attività culturali e il turismo – MiBACT, amministrazione centrale di riferimento)³, sia territoriale (regioni ed enti locali, ma anche associazioni e rappresentanze delle categorie di operatori e soggetti attivi in questi settori)⁴. È evidente che abbiamo a che fare con realtà e contesti di policy in breve tempo profondamente modificati, rispetto ai quali le politiche pubbliche del Paese, e la politica di coesione tra queste, stanno cercando di offrire risposte quanto più possibile tempestive ed adeguate. La progressiva osservazione dei dati di monitoraggio sull'attuazione di queste politiche – in questa sede stiamo analizzando i dati aggiornati al 30 giugno 2020 – specificherà il contributo della politica di coesione comunitaria alla strategia adottata a livello nazionale⁵ per contrastare gli effetti della crisi e fronteggiare i nuovi fabbisogni emersi a seguito della pandemia⁶.

* Il contributo è stato elaborato da un gruppo di lavoro del Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP) – Dipartimento per le politiche di Coesione – Presidenza del Consiglio dei Ministri composto da: Oriana Cuccu e Anna Misiani (coordinamento, elaborazione e cura generale del testo), Simona De Luca, Daniela Venanzi e Antonio Andreoli (elaborazioni e analisi dei dati del portale OpenCoesione).

¹ Da oltre un decennio il Rapporto sul Turismo Italiano offre una ricostruzione sistematica e una lettura del contributo delle politiche di coesione nazionale e comunitarie allo sviluppo del turismo partendo dal ciclo di programmazione 2000-2006, sia attraverso la valorizzazione degli asset naturali e culturali sia attraverso la realizzazione/adequamento di infrastrutture turistiche e il sostegno al sistema di imprese.

² Recenti elaborazioni di Istat in materia di previsioni per l'economia italiana a partire dalle informazioni sul fatturato dei servizi, evidenziano per il turismo il crollo delle attività legate a questo settore, con un fatturato che, nei primi nove mesi del 2020, ha registrato pesanti diminuzioni rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, per le imprese nel trasporto aereo (-58,3%), nei servizi di alloggio (-52,0%) e nelle attività dei servizi delle agenzie di viaggio, dei tour operator e servizi di prenotazione e attività connesse (-73,2%), cfr. Istat, "Le prospettive per l'economia italiana nel 2020-2021", 3 dicembre 2020, p. 3 (<https://www.istat.it/it/archivio/243906>).

³ Si fa riferimento ad una fase precedente l'introduzione della nuova denominazione di "Ministero della Cultura" e la creazione di nuovo "Ministero del Turismo" (febbraio 2021).

⁴ Sono diverse e le ricerche e le analisi realizzate in questi mesi a più livelli e da diversi punti di osservazione. Solo a titolo esemplificativo e non esaustivo si ricordano: i) a livello internazionale le analisi dell'OCSE sugli impatti della crisi sul turismo (<https://www.oecd.org/cfe/leed/COVID-19-Tourism-Policy-Responses%20IT.pdf>), e sui settori culturali e creativi (<http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/shock-cultura-covid-19-e-settori-culturali-e-creativi-e9ef83e6/>), il monitoraggio della condizione dei musei durante la pandemia a cura del Network of European Museum Organisations - NEMO (<https://www.ne-mo.org/advocacy/our-advocacy-work/museums-during-covid-19.html>); ii) a livello nazionale le elaborazioni dell'Istat sugli impatti della crisi sanitaria nei diversi settori produttivi (<https://www.istat.it/it/archivio/covid-19>), sul turismo (https://www.istat.it/it/files/2020/04/STATISTICATODAY_TURISMO.pdf) e sui musei (<https://www.istat.it/it/archivio/243286>), sempre in tema di musei, la rilevazione della DG Musei del MiBACT sul pubblico dei musei (<http://musei.beniculturali.it/notizie/notifiche/rilevazione-online-sul-pubblico-dei-musei-fase-2-della-gestione-emergenziale-da-covid19>), e la ricerca della Fondazione Scuola Beni e Attività Culturali del MiBACT sulla letteratura relativa agli impatti della crisi sul sistema museale (<https://www.fondazionecuolapatriomio.it/ricerca/musei-in-visibili-covid-19/>); iii) a livello locale si evidenzia l'attività di monitoraggio e analisi svolta dall'Osservatorio culturale della Regione Piemonte (<https://ocp.piemonte.it/>) e dalla Fondazione Fitzcarraldo (<https://www.fitzcarraldo.it/homepage.html>).

⁵ https://opencoesione.gov.it/it/strategia_covid19/.

⁶ L'Europa ha nei mesi predisposto un pacchetto via via sempre più articolato di misure in risposta alla crisi e a contrasto degli effetti da essa determinati sui singoli, le società e le economie. Una prima fase di provvedimenti ha investito il corrente ciclo della politica di coesione 2014-2020 per consentire ai programmi operativi di poter rapidamente e agevolmente riprogrammare risorse da destinare al contrasto della crisi, attraverso due pacchetti di modifiche dei regolamenti vigenti - Corona Response Investment Initiative - CRII e Corona Response Investment Initiative Plus - CRII+ (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/coronavirus-response/). A questi si aggiunge il dispositivo finanziario Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe package - REACT EU (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/05/28-05-2020-eu-budget-for-recovery-what-role-for-cohesion-policy) che ha elevato di 55 miliardi di euro la dotazione delle risorse della coesione comunitaria 2014-2020, di cui circa 14 miliardi destinati all'Italia, da programmare per interventi e misure contro la crisi e contribuire alla ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia.

L'analisi oggetto di questo contributo riguarda il quadro delle risorse mobilitate e delle realizzazioni conseguite nei cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020⁷ nelle diverse aree del Paese per la valorizzazione delle dotazioni di capitale naturale e culturale territoriale e il potenziamento dell'attrattività turistica (paragrafo 2), considerato che il contributo della politica di coesione all'attrattività turistica si compone degli investimenti realizzati in 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;
- la tutela e valorizzazione delle risorse culturali, che riguarda protezione e conservazione del patrimonio culturale, creazione di infrastrutture culturali, contributi per il miglioramento dei servizi nei Settori Culturali e Creativi e incentivi per la competitività delle imprese in questi settori;
- 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.

Per fare questo il NUVAP ha predisposto una metodologia per estrarre i dati sugli interventi realizzati in questi tre ambiti sul complesso delle iniziative presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio⁸ (in cui sono presenti oltre 1,5 milioni di progetti), curando periodicamente l'aggiornamento del perimetro che negli anni registra variazioni dimensionali (numero degli interventi, ammontare delle risorse), e di contenuto (settori e territori interessati, oggetti e tipologie di intervento, ecc.)⁹.

Al 30 giugno 2020 gli investimenti nei tre ambiti di policy compresi nel perimetro tematico rappresentano l'8% di quanto complessivamente finanziato dalla politica di coesione comunitaria e nazionale nei cicli di programmazione 2017-2013 e 2014-2020. In particolare rispetto ai dati 2019¹⁰, sono entrati nel perimetro di osservazione circa 6.000 interventi – per un costo totale di 3,6 miliardi di euro – nella quasi totalità relativi al ciclo di programmazione 2014-2020 e per oltre il 70% dei casi finanziati da fonte nazionale (in particolare Fondo Sviluppo e Coesione)¹¹ distribuiti in tutte le tre componenti tematiche: Cultura (45%), Turismo (31%) e Natura (24%).

Al paragrafo 3 si presenta un approfondimento specifico sulla distribuzione degli investimenti della politica di coesione su un target specifico, quello dei musei rispetto all'insieme dei musei e delle istituzioni similari statali e non statali rilevate dall'Istat nel

2018; l'analisi integra e aggiorna quella presentata nella precedente edizione del Rapporto.

Il capitolo si conclude con un aggiornamento, relativo ai lavori di preparazione del ciclo di programmazione della politica di coesione comunitaria 2021-2027 che vede una fase avanzata di predisposizione del nuovo Accordo di Partenariato e di inquadramento delle linee strategiche rilevanti per i temi della valorizzazione del patrimonio naturale e culturale e dell'attrattività turistica (paragrafo 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 2020 sono 25.253 con un costo pubblico di 13,89 miliardi di euro e 7,66 miliardi di pagamenti (pari al 55% delle risorse complessivamente mobilitate).

Oltre la metà degli interventi (61% in termini di numerosità) e delle risorse attivate (58% del costo totale) sono relativi al passato ciclo di programmazione 2007-2013. Il dato sui pagamenti complessivamente maturati, per l'84% relativi al ciclo 2007-2013, è dovuto proprio all'ampia mole di progetti 2014-2020, per lo più di fonte nazionale, entrati nel corso dell'ultimo anno nel monitoraggio, ma ancora con un grado limitato di avanzamento attuativo.

Tornando al quadro generale, la principale fonte di finanziamento è rappresentata dai fondi strutturali europei (inclusa la contropartita nazionale si tratta di circa 7,3 miliardi di euro, pari al 66% dell'investimento complessivo e al 55% dei progetti), nella quasi totalità dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – FESR (96%). In tale ambito e limitatamente al ciclo 2014-2020 il sistema di monitoraggio traccia anche gli investimenti realizzati a titolo della Cooperazione Territoriale Europea (d'ora in poi CTE), che rappresentano il 4% delle risorse di fonte comunitaria.

Per contro, le risorse della politica di coesione attivate su base nazionale sono pari a circa 6,2 miliardi di euro, con ben due miliardi in più rispetto all'anno precedente (pari al 45% del costo totale e al 34% dei progetti); per questa componente di finanziamento il ruolo prevalente è svolto dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), con una copertura dell'83% degli interventi realizzati attraverso risorse nazionali (Tab. 1 e Graff. 1a-b).

⁷ Si ricorda che per effetto della regola del "N+3" il ciclo della spesa delle risorse di questo ciclo di programmazione si chiuderà a fine 2023.

⁸ Le chiavi prioritarie utilizzate per l'estrazione degli interventi pertinenti l'aggiornamento del perimetro di analisi sono tre: i) categoria associata al Codice Unico di Progetto – CUP; ii) filiera della programmazione di appartenenza dei progetti sia di fonte comunitaria sia di fonte nazionale; iii) temi/campi di intervento come codificati nei Regolamenti CE. A questi criteri si aggiungono altre chiavi di estrazione in relazione alla classificazione e codifica degli interventi, ad es. in base ai risultati attesi, a specifici strumenti di programmazione finanziaria dedicati a questi settori, ricerca semantica per keyword significative sulle denominazioni degli strumenti e procedure attuative delle varie linee di investimento, ecc.). 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.).

⁹ L'elenco dei progetti compresi nel perimetro "Attrattività turistica" progressivamente aggiornato è disponibile in formato aperto nella sezione dedicata agli "Approfondimenti tematici sui progetti in attuazione" del portale OpenCoesione, al link: https://opencoesione.gov.it/it/opendata/#approfondimenti_section.

¹⁰ Cfr. Cuccu O & Misiani A., Il turismo nelle politiche di coesione e comunitarie e nazionali, in Becheri E., Micera R., Morvillo A. (Eds.), AA.VV., Rapporto sul Turismo Italiano, XXIII Edizione 2018/2019, CNR-IRISS, Rogiosi Editore, dicembre 2019 (pag. 655 e seguenti). Il contributo relativo al 2019 è disponibile nella versione pre-print nella sezione "Riuso e partecipazione" del portale OpenCoesione al link: https://opencoesione.gov.it/media/files/esperienza-di-riuso-1/rapporto-nazionale-turismo_2019_cap-51_preprint.pdf.

¹¹ In attuazione di quanto disposto del DL 30 aprile 2019, n. 34 convertito con Legge 28 giugno 2019, n. 58 recante "Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi", e in particolare con riferimento alle previsioni dell'art. 44 "Semplificazione ed efficientamento dei processi di programmazione, vigilanza ed attuazione degli interventi finanziati dal Fondo per lo sviluppo e la coesione", tra il 2019 e il 2020 si è svolta un'intensa ed onerosa attività congiunta tra il DipCOE (con il supporto di OpenCoesione), l'ACT e le amministrazioni titolari di assegnazioni FSC, per la ricognizione puntuale di tutti gli interventi finanziati dal FSC a partire dal ciclo 2000-2006, l'allineamento dei relativi dati di attuazione nel sistema nazionale di monitoraggio in base ad una nuova classificazione omogenea ed unitaria, con la finalità ultima di definire per ciascuna amministrazione un Piano sviluppo e coesione, da adottare attraverso apposita deliberazione del CIPE.

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 2020

	Fondi Comunitari	di cui Cooperazione Territoriale Europea	Fondi Nazionali	di cui Fondo Sviluppo e Coesione	Totale
NATURA					
Numero di progetti	1.317	150	1.825	1.693	3.292
Costo pubblico	670	197	1.214	1.162	2.082
Pagamenti	476	26	706	683	1.208
CULTURA					
Numero di progetti	6.797	82	4.134	3.038	11.013
Costo pubblico	4.299	64	3.329	2.641	7.692
Pagamenti	3.065	9	1.144	793	4.218
TURISMO					
Numero di progetti	8.211	45	2.692	2.109	10.948
Costo pubblico	2.372	44	1.704	1.383	4.120
Pagamenti	1.810	19	407	324	2.235
TOTALE					
Numero di progetti	16.325	277	8.651	6.840	25.253
di cui 2007-2013	10.486	-	4.969	4.008	15.455
di cui 2014-2020	5.839	277	3.682	2.832	9.798
Costo pubblico	7.342	305	6.248	5.186	13.894
di cui 2007-2013	5.254	-	2.775	2.088	8.028
di cui 2014-2020	2.088	305	3.473	3.098	5.866
Pagamenti	5.350	54	2.257	1.800	7.661
di cui 2007-2013	4.574	-	1.856	1.488	6.431
di cui 2014-2020	776	54	401	311	1.231

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

Come più volte rilevato nelle precedenti analisi, è sempre la componente tematica Cultura a prevalere su Turismo e Natura, sia per numero di progetti (sono 11.013, il 44% di tutti i progetti inclusi nel perimetro), sia per ammontare di risorse investite e pagamenti effettuati – 7,7 miliardi di euro il costo pubblico dei progetti e 4,2 miliardi di euro i relativi pagamenti – pari al 55% del totale.

Per composizione degli investimenti continuano a predominare le risorse comunitarie (incluse quelle destinate alla CTE) su quelle nazionali negli ambiti Cultura (il 57% per importi finanziari e il 62% per numero di progetti) e Turismo (in termini finanziari per il 59% e per il 75% per quantità dei progetti). Per gli investimenti nella componente Natura pesano di più le ri-

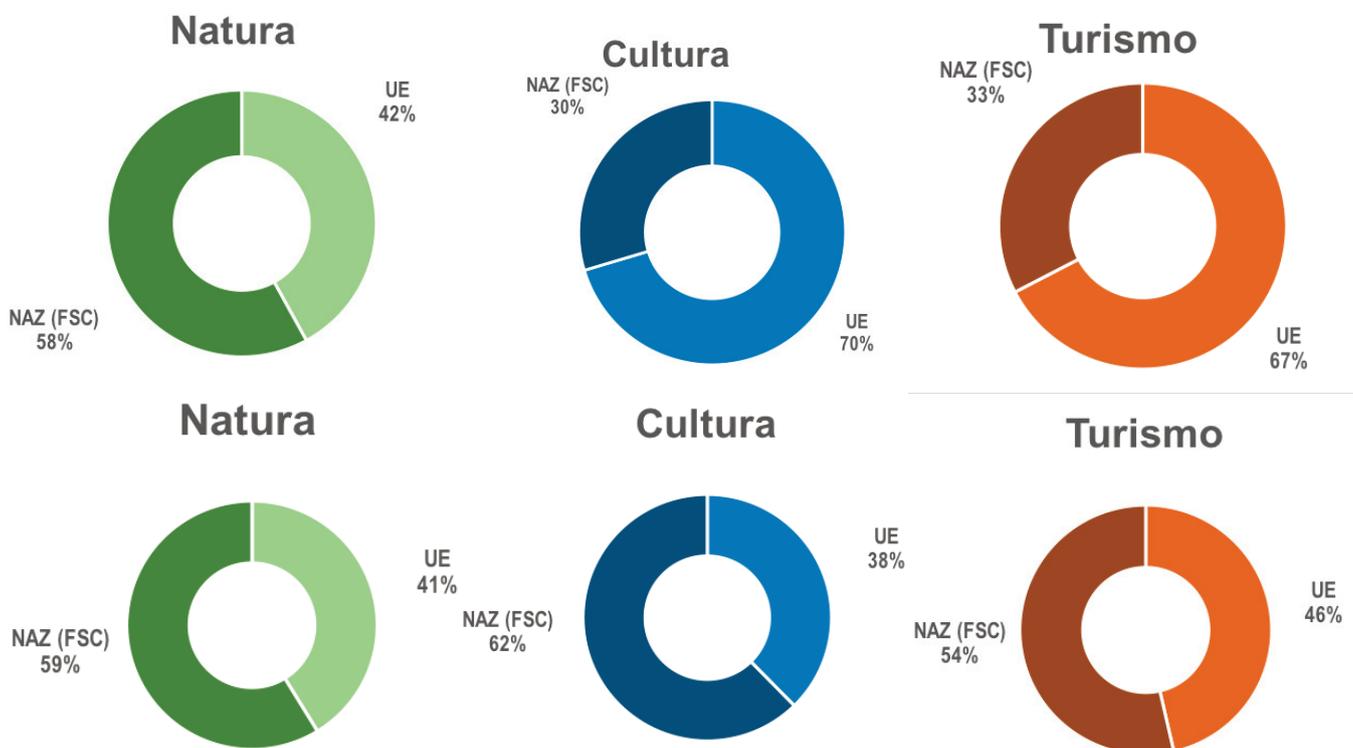
sorse nazionali (58% sul costo e 55% per numerosità di progetti), mentre è interessante notare come in questo ambito si addensano il grosso della progettualità sviluppata dalle reti transfrontaliere e transnazionali nel quadro della cooperazione territoriale europea (con il 65% degli investimenti e il 54% del numero di progetti complessivamente attivati a titolo della CTE).

Se osserviamo separatamente i due cicli di programmazione è però evidente che il minor peso della componente finanziaria nazionale – con particolare riguardo al Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) – si concentra nel ciclo di programmazione 2007-2013, mentre nel 2014-2020 sono sicuramente cresciute le allocazioni finanziarie soprattutto per l'ambito Cultura¹².

¹² Si ricorda che l'area tematica denominata "Turismo, cultura e valorizzazione risorse naturali" del Fondo Sviluppo e Coesione gode di una dotazione finanziaria complessiva di oltre 3 miliardi di euro per buona parte programmati nell'ambito dei 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"). Parte di queste risorse è stata resa disponibile per la copertura delle misure urgenti di contenimento della crisi generata a causa della pandemia da Covid19, con particolare riferimento al sostegno dei settori culturale e turistico nel quadro delle disposizioni adottate a livello nazionale nel corso del 2020 (in particolare D.L. 18/2020 "Cura Italia" convertito in Legge 27/2020 recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" e D.L. 19 maggio 2020, n. 34 convertito in Legge 77/2020 recante "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19").

Graf. 1a-b

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



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

Il ciclo 2014-2020 si caratterizza anche per aver incorporato l'attuazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) sperimentata in 72 delle Aree individuate nel Paese. In questa edizione del Rapporto si presentano per la prima volta i dati sulla attuazione delle Strategie, entrati di recente in via formale e strutturata nel ciclo del monitoraggio unitario nazionale, con uno specifico approfondimento sulle componenti tematiche che tali strategie stanno implementando negli ambiti Natura, Cultura e Turismo (circa 25,5 milioni di euro per 122 interventi)¹³.

2.2. DIMENSIONE FINANZIARIA DEGLI INTERVENTI

Anche per la distribuzione degli interventi per classe di importo i dati di monitoraggio 2020 confermano che sul numero totale dei progetti il 90% (ma solo il 34% del costo complessivo) è inferiore a 1 milione di euro, e tra questi il 57% ha un costo pari o inferiore ai 500.000 euro (il 59% delle risorse per lavori, e il resto per servizi, contributi e incentivi).

La distribuzione cambia significativamente se guardiamo al costo medio dei progetti, che riguarda anche classi di importo più elevato: il 68% delle risorse complessivamente mobilitate (che interessa la

quasi totalità dei progetti) rientra nelle classi dimensionali di costo progettuale fino a 5 milioni di euro, dove rilevano maggiormente le tipologie di intervento dei lavori, opere, impiantistica (Tab. 2 e Graf. 2). La ripartizione per macroarea territoriale non presenta particolari differenziazioni: la quota parte di progetti di costo inferiore a 1 milione di euro si attesta per numerosità sul 90% di quelli rispettivamente ricadenti al Centro Nord e al Sud, ma muove poco più del 30% delle risorse

Il 20% degli investimenti interessa lo 0,5% dei progetti dal costo superiore ai 10 milioni di euro, consistenti in opere di significativa importanza, oppure dotazioni di fondi e strumenti finanziari per il sostegno alle imprese.

Nello specifico si tratta di 114 interventi (erano 87 nel 2019), per un costo totale di oltre 2,8 miliardi di euro e oltre 1 miliardo di pagamenti, di cui 61 attivati nel 2007-2013 (per 1,43 miliardi di euro), e 53 (erano 29 nel 2019) quelli relativi al 2014-2020 (per 1,37 miliardi di euro). Il 72% di questi progetti (con 1,8 miliardi di euro pari al 66% del costo totale), è localizzato nel Mezzogiorno.

Dei 114 interventi di taglia finanziariamente più elevata, oltre 10 milioni di euro, 68 (per 1,6 miliardi euro di costo) riguardano l'am-

¹³ Per le analisi di dettaglio degli investimenti in Natura, Cultura e Turismo attivati nell'ambito delle strategie territoriali nelle aree interne si rinvia al Capitolo 5.3.

Tab. 2

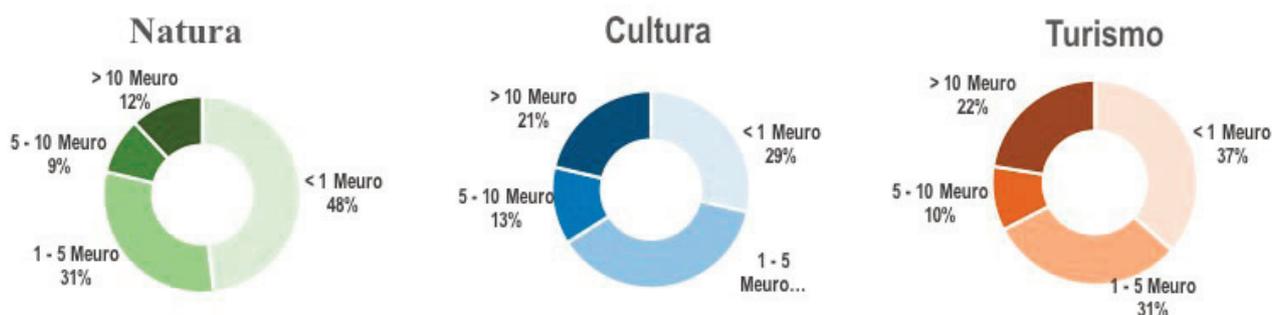
Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo: progetti, finanziamento e pagamenti per classe di importo. Valori in milioni di euro al 30 Giugno 2020

	< 1 Meuro	1 - 5 Meuro	5 - 10 Meuro	> 10 Meuro	Totale
NATURA					
Numero di progetti	2.931	325	27	9	3.292
Costo pubblico	1.002	638	193	249	2.082
Pagamenti	753	329	28	98	1.208
CULTURA					
Numero di progetti	9.499	1.303	143	68	11.013
Costo pubblico	2.205	2.870	978	1.639	7.692
Pagamenti	1.505	1.586	453	673	4.218
TURISMO					
Numero di progetti	10.222	630	59	37	10.948
Costo pubblico	1.505	1.272	419	925	4.120
Pagamenti	1.008	712	142	374	2.235
TOTALE					
Numero di progetti	22.652	2.258	229	114	25.253
Costo pubblico	4.712	4.780	1.591	2.812	13.894
Pagamenti	3.266	2.628	623	1.144	7.661

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

Graf. 2

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



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

bito Cultura: 57 sono opere per un costo totale di 1,45 miliardi di euro, di cui 28 attivati nel 2007-2013 e 29 nel 2014-2020 (10 progetti in più rispetto ai dati di monitoraggio I 2019).

2.3. DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE RISORSE E DEI PROGETTI

In coerenza con la destinazione e le regole per l'allocazione territoriale dei fondi, nel Mezzogiorno si concentra oltre il 70% del finanziamento totale pubblico, cui corrisponde il 67% dei progetti (Tab. 3 e Graf. 3). La distribuzione di progetti e di risorse alla scala

regionale presenta profili differenziati che interessano con distinta intensità i tre settori di policy oggetto dell'analisi, con incidenze percentuali pressoché invariate rispetto al monitoraggio 2019. Tra le regioni del Centro Nord si evidenziano:

- la Toscana che assomma il 25% delle risorse e il 12% della quantità dei progetti realizzati nella macroarea – dove sono altresì concentrati il 28% degli investimenti in ambito Cultura e il 24% di quelli in Turismo di tutto il centro nord – seguita da Lazio (12%) e Piemonte ed Emilia Romagna (11% delle risorse complessivamente mobilitate nella macroarea);

Tab. 3

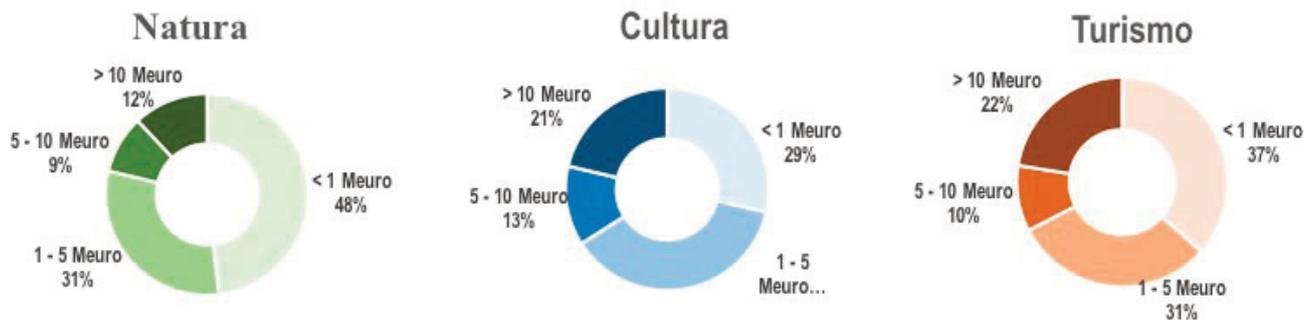
Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo: progetti, finanziamento e pagamenti per regione e macro-area. Valori in milioni di euro al 30 Giugno 2020

	Numero progetti	Costo pubblico	Pagamenti
Piemonte	731	416,6	301,0
Valle d'Aosta	42	73,2	40,8
Lombardia	1.053	313,4	190,1
PA Bolzano	19	6,3	3,2
PA Trento	108	10,2	10,0
Veneto	790	373,0	250,9
Friuli-Venezia Giulia	345	138,9	59,5
Liguria	446	224,3	141,9
Emilia-Romagna	1.298	427,0	172,7
Toscana	1.016	950,4	668,0
Umbria	864	151,9	90,6
Marche	1.027	168,3	108,0
Lazio	399	466,3	149,7
Abruzzo	1.153	420,3	201,3
Molise	640	176,1	69,3
Campania	2.866	3.166,4	1.449,6
Puglia	3.936	2.010,5	1.148,8
Basilicata	2.222	627,1	358,6
Calabria	1.998	928,8	568,2
Sicilia	2.651	1.928,4	1.282,6
Sardegna	1.474	694,1	325,0
Non regionalizzabili	175	222,9	71,6
Totale Italia	25.253	13.894,3	7.661,5
Centro-Nord	8.156	3.743,6	2.187,6
Sud	16.947	10.024,4	5.437,0
Non localizzabili	150	126,2	36,9

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

Graf. 3

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



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

- il Veneto, la Lombardia e la Toscana dove si concentra buona parte degli interventi rivolti all'ambito Natura (con quote tra il 15% e il 17% 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 17% del numero di progetti sull'intero Mezzogiorno, e dove ricadono altresì il 41% degli investimenti in ambito Cultura e il 23% di quelli in Turismo, seguita dalla Puglia con il 20% delle risorse totali Mezzogiorno e il 22% di quelle di ambito Cultura;
- la Sicilia dove è sì indirizzato il 19% di tutti gli investimenti nella macroarea Sud, segnando il primato negli ambiti Natura, con ben il 34% del totale Mezzogiorno, e Turismo, con il 24% di quanto complessivamente investito al Sud in questo settore.

2.4. NATURA E FINALITÀ DEI PROGETTI

Passando ad esaminare le caratteristiche degli interventi per tipologia di sostegno¹⁴ si evidenzia che il 69% del finanziamento totale pubblico (e il 39% per numerosità di interventi) riguarda opere e lavori; tale valore medio si abbassa nel raffronto tra il 2007-2013 (71%) e il 2014-2020 (66%), così come quello sulla numerosità dei progetti che passa dal 45% nel 2007-2013 al 28% nel 2014-2020, a indicare come i costi medi dei progetti siano andati elevandosi nel corrente ciclo di politiche, dato il contributo incrementale della fonte finanziaria nazionale (Fondo Sviluppo e Coesione) che ha programmato interventi di taglia media più elevata rispetto alla fonte comunitaria (Fondi Strutturali).

Il 65% del finanziamento per lavori e opere interessa interventi in ambito Cultura (in flessione rispetto ai dati 2019, attestati al 70%), e costituisce comunque l'82% del finanziamento totale per questo ambito (6,2 dei 7,7 miliardi di euro di investimenti totali in cultura), per progetti di restauro, recupero e valorizzazione del patrimonio culturale (Tab. 4 e Graf. 4).

Significativa l'incidenza dei progetti per lavori e opere anche nell'ambito Natura, con 1,7 miliardi di euro di investimenti pari all'84% degli investimenti totali, in significativa crescita sui dati 2019 (+42%), destinati a strutture e infrastrutture per la protezione, la valorizzazione e la fruizione ambientale, nei parchi, nelle riserve e nelle aree protette, nei siti naturali e rurali, e alla realizzazione di infrastrutture e reti per la mobilità dolce, in particolare ciclovie e piste ciclabili¹⁵.

Più modeste le quote degli investimenti che sono stati rivolti rispettivamente all'acquisto di beni e servizi (6.480 progetti per 2,2 miliardi di euro pari al 16% circa dell'investimento complessivo, con un più 50% sugli investimenti registrati nel 2019), e agli incen-

tivi, agevolazioni alle imprese, contributi ad altre tipologie di soggetti (9.020 progetti per 2 miliardi di euro pari al 14% dell'investimento complessivo, in aumento del 26% rispetto ai dati di monitoraggio 2019).

L'acquisto di beni e di servizi interessa quasi esclusivamente gli ambiti Cultura (51%) e Turismo (36%), mentre è residuale nell'ambito Natura (14%). Gli interventi riguardano prevalentemente servizi per la collettività legati alla promozione, diffusione e divulgazione dell'offerta culturale, e dei luoghi della cultura, produzioni nell'industria dell'audiovisivo, azioni di marketing turistico e di creazione di brand nelle destinazioni, altri servizi di promozione dell'offerta turistica.

Gli incentivi alle imprese e i contributi ad altre tipologie di soggetti sono invece estremamente concentrati in termini settoriali: l'ambito Turismo ne assorbe l'85% (pari a 1,7 miliardi di euro di cui 1,5 miliardi nella categoria degli incentivi), in prevalenza rivolto a progetti per il miglioramento della ricettività turistica e del comparto alberghiero, per impianti macchinari e altre opere collegate alle infrastrutture turistiche, e per servizi destinati alle imprese di settore (ristorazione, accoglienza, commercio, ecc.). Come già osservato nelle precedenti edizioni del Rapporto, è invece molto più contenuta la quota di incentivi e contributi che vengono concessi in ambito Cultura (il 13% del totale incentivi e contributi), così come si conferma l'esiguità di questo tipo di investimenti in ambito Natura, seppure con importi al 2020 (32 milioni di euro) pressoché triplicati rispetto a quelli dell'anno precedente.

Sui complessivi 262 milioni di euro di incentivi e contributi riferiti all'ambito Cultura, circa 80 milioni riguardano investimenti rivolti al rafforzamento e alla competitività delle PMI in questo settore. Spicca per consistenza finanziaria il Fondo di garanzia dedicato alla concessione dei finanziamenti agevolati alle imprese della filiera culturale e creativa e alle organizzazioni del Terzo Settore collegate al patrimonio culturale nelle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, con una dotazione di 49 milioni di euro. Il fondo opera nell'ambito del più ampio regime di aiuto nazionale "Cultura Crea"¹⁶ che, con oltre 100 milioni di euro a titolo del Programma Operativo Nazionale FESR 2014-2020 "Cultura e Sviluppo" del MiBACT, si rivolge alle imprese e soggetti del Terzo settore nei settori culturali e creativi con la finalità di incrementare visibilità, accessibilità, promozione, comunicazione, e fruizione di una serie di attrattori culturali di proprietà statale e della regione Siciliana su cui investe il programma.

Il regime di aiuto Cultura Crea ha concesso agevolazioni per 35,3 milioni di euro a 211 imprese ammesse al finanziamento, di cui 23,8 milioni per 127 imprese nella sola regione Campania (dati a febbraio 2020)¹⁷.

¹⁴ La codifica per Codice Unico di Progetto - CUP associata a ciascuna unità progettuale permette di conoscere la natura dell'intervento, articolata nelle seguenti categorie: lavori pubblici (opere e impiantistica), acquisto di beni o di servizi, incentivi e contributi e fondi di rischio o garanzia.

¹⁵ Su queste tematiche si veda anche la Data Card "Turismo lento" pubblicata il 24.07.2020 sul Portale Opencoesione (<https://opencoesione.gov.it/it/pillole/data-card-turismo-lento/>).

¹⁶ Istituito nel 2016 con Decreto Ministeriale del MiBACT in attuazione dell'Asse prioritario II del PON FESR 2014-2020 "Cultura e Sviluppo", "Attivazione dei potenziali territoriali di sviluppo legati alla cultura (per la documentazione istitutiva e regolamentare del regime si veda <http://ponculturaesviluppo.beniculturali.it/documenti/programma/>, per il funzionamento dello sportello si veda <https://www.invitalia.it/cosa-facciamo/creiamo-nuove-aziende/cultura-crea/>).

¹⁷ Per i dati sulle agevolazioni concesse dallo sportello Cultura Crea del PON CS si è fatto riferimento a quanto pubblicato dall'AdG del Programma (<https://ponculturaesviluppo.beniculturali.it/open-data/pon-in-cifre/>), poiché il caricamento dei dati nel Sistema di Monitoraggio unitario è ancora in corso di perfezionamento.

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 2020

	Opere	Beni e servizi	Incentivi	Totale
NATURA				
Numero di progetti	2.613	557	122	3.292
Costo pubblico	1.742	308	32	2.082
Pagamenti	1.090	103	15	1.208
CULTURA				
Numero di progetti	5.818	3.730	1.465	11.013
Costo pubblico	6.277	1.153	262	7.692
Pagamenti	3.306	794	118	4.218
TURISMO				
Numero di progetti	1.322	2.193	7.433	10.948
Costo pubblico	1.586	814	1.720	4.120
Pagamenti	667	514	1.054	2.235
TOTALE				
Numero di progetti	9.753	6.480	9.020	25.253
Costo pubblico	9.605	2.275	2.014	13.894
Pagamenti	5.063	1.411	1.188	7.661

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

Si tratta in prevalenza di nuove imprese o di startup costituite entro 3 anni (140 imprese), e in buona parte anche di soggetti del terzo settore (52 organizzazioni).

Oltre la metà delle imprese e dei soggetti agevolati (111 sui 211 totali) opera nell'ambito delle c.d. "industrie culturali".

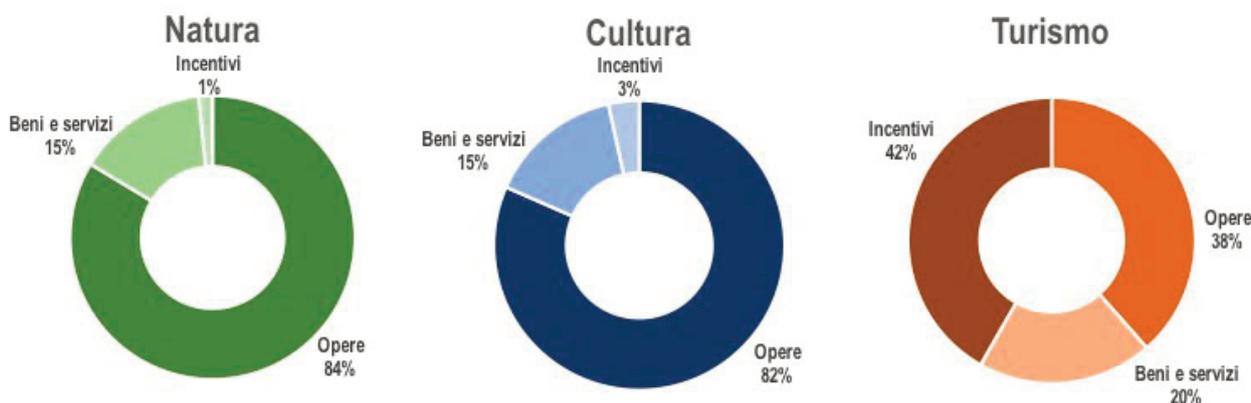
Il sistema di monitoraggio registra inoltre ulteriori 10 milioni di euro allocati dallo stesso MiBACT per analoghe finalità di sostegno al sistema imprenditoriale culturale e creativo nel quadro del Piano Operativo "Cultura e Turismo" finanziato con il Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020, che può intervenire anche nelle regioni del Centro nord. In tema di incentivi concessi al Centro Nord si evidenziano 29,6 milioni di euro per 95 interventi di acquisto di servizi alle imprese dell'industria dell'audiovisivo, del film-making e della produzione cinematografica finanziati con la programmazione operativa dei fondi europei 2014-2020 nel Lazio e nelle Marche¹⁸. Sempre al Centro Nord ricade il 54% dei contributi concessi a soggetti "diversi dalle unità produttive", quasi 168 milioni di euro per circa 600 progetti di associazioni riconosciute, enti ecclesiastici, fondazioni, società cooperative, e vari attori sia pubblici sia privati, per attività culturali, socio-ricreative, sportive e del tempo libero, di promozione turistica e di fruizione nelle aree di pregio naturalistico e ambientale, o connesse all'agriturismo e al turismo rurale¹⁹.

3. GLI INVESTIMENTI DELLA POLITICA DI COESIONE NEI MUSEI E ISTITUZIONI SIMILARI²⁰

In questo paragrafo si illustrano le risultanze dell'attività di data linkage tra il subset degli investimenti in tema Cultura – 11.013 interventi per un costo complessivo di 7,7 miliardi di euro – e

Graf. 4

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



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

¹⁸ Su questo tema si veda la Data Card "Politiche di coesione e cinema" pubblicata il 10.11.2020 sul portale Opencoesione (<https://opencoesione.gov.it/pillole/data-card-cinema/>).

¹⁹ Si rinvia al successivo capitolo 5.2 "Il turismo nelle politiche di sviluppo rurale e della pesca" per una complementare panoramica sulle politiche per il turismo e l'attrattività territoriale sostenute nell'ambito delle politiche europee per lo sviluppo rurale.

²⁰ La presente analisi si basa sulle risultanze dell'attività di data linkage curata dal team di Opencoesione nel 2020, che integra e aggiorna quella svolta in via sperimentale nel 2019 nel corso di un hackathon organizzato nell'ambito dell'iniziativa OpenCoesione applicando i dati amministrativi di fonte OpenCoesione ai dati su musei, aree archeologiche e complessi monumentali catalogati nel dataset dell'Istat dell'Indagine sui musei e le istituzioni similari, attraverso originali soluzioni di text mining e comparazione di stringhe testuali sulla base delle frequenze relative dei

l'anagrafica dei 4.908 musei, gallerie, collezioni, aree e parchi archeologici, monumenti e complessi monumentali, statali e non statali oggetto della rilevazione annuale a cura dell'Istat (anno 2018)²¹.

3.1. LE CARATTERISTICHE DEI MUSEI OGGETTO DI INVESTIMENTO

Il risultato dell'attività di matching tra gli interventi in ambito Cultura a giugno 2020 e l'anagrafica dei musei rilevati da Istat evidenzia 1.195 interventi sia infrastrutturali sia immateriali su musei, aree, parchi archeologici e complessi monumentali per un costo di oltre 1,7 miliardi di euro (pari rispettivamente all'11% e al 23% del totale progetti e investimenti in ambito Cultura), e con un incremento di oltre il 60% rispetto al 2019 (erano 713 interventi per un costo complessivo di 1,1 miliardi di euro considerando solo i progetti di natura infrastrutturale).

Questi interventi sono realizzati in 653 musei – ben 210 in più del precedente matching (dati di monitoraggio 2019 su rilevazione musei 2017), passando dal 9% al 13% del totale dei musei rilevati nel 2018 da Istat; 472 sono i musei interessati da un solo progetto, mentre 181 sono quelli che hanno invece beneficiato di più interventi, per un totale di 723 interventi. Nei 653 musei che hanno beneficiato di investimenti, nel 2018 sono entrati 37,2 milioni di visitatori (il 29% di tutti i visitatori) e hanno operato 13.734 addetti. Oltre l'80% dei progetti, sia per numero sia per costo, interessa 519 musei di proprietà o gestione pubblica, di cui 394 – il 60% circa – di proprietà non statale, dove sono state rilevate 11,5 milioni di visite nel 2018. La parte più consistente di risorse (1 miliardo di euro, il 57% del totale) è stata mobilitata per i 125 musei statali del MiBACT, dove opera il 45% degli addetti e affluisce il 52% dei visitatori su tutti i musei finanziati (dati 2018). Più del 70% dei musei raggiunti dalle politiche di coesione afferisce alla

Tab. 5

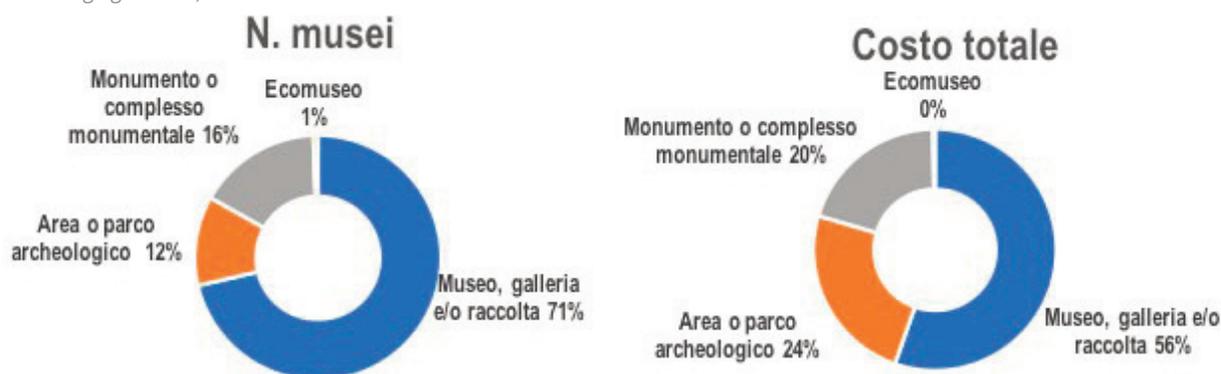
Programmi 2007-2013 e 2014-2020 – Cultura: progetti e finanziamento (valori in milioni di euro al 30 giugno 2020) per numero di musei oggetto di intervento, visitatori e addetti (valori assoluti, dati Indagine Istat 2018)

Categoria museo (2018)	N. interventi	Costo totale	N. musei (2018)	Visitatori musei (2018)	Addetti musei (2018)
Museo, galleria e/o raccolta	685	974,4	466	18.223.592	9.336
Area o parco archeologico	331	425,9	77	7.830.457	1.758
Monumento o complesso monumentale	175	355,4	106	11.216.729	2.586
Ecomuseo	4	4,7	4	23.811	54

Fonte: Elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe) - NUVAP su dati Opencoesione e Ista (Rilevazione musei e istituzioni similari statali e non statali - Anno 2018)

Graf. 5

Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 - Cultura: composizione percentuale di musei e costo totale degli investimenti per categoria dei musei (valori percentuali al 30 giugno 2020)



Fonte: Elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe) - NUVAP su dati Opencoesione e Ista (Rilevazione musei e istituzioni similari statali e non statali - Anno 2018)

termini in esse contenute. In particolare la metodologia adottata per implementare il processo di "matching" si articola in una serie di step che, a partire dall'analisi automatica testuale nel titolo dei progetti vedono una sequenza di controlli sia manuali sia automatici su tipologie e gruppi di controllo di insiemi di progetti per affinare e precisare le associazioni tra i due dataset. L'attività di matching viene aggiornata annualmente, e i dataset sono pubblicati e scaricabili in formato open sul portale Opencoesione://opencoesione.gov.it/it/confronta_integra/musei_ISTAT).

²¹ 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), attivata nel 2006 in base all'accordo tra Istat, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Regioni e Province Autonome (rinnovato nel 2017, cfr. <https://www4.istat.it/it/archivio/207602>) con periodicità triennale (edizioni 2007, 2011, 2015), e dal 2017 condotta con cadenza annuale con il 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 con la possibilità di disporre anche di indicatori appropriati e rilevanti per il presidio delle politiche.

categoria Istat “musei, gallerie o raccolte”, assorbendo quasi il 60% dei progetti e del finanziamento totale (Tab 5 e Graf. 5). Analizzando i musei per tipologia di collezioni e manufatti espositivi, si osserva che il 41% delle risorse (circa 727 milioni di euro) ha riguardato 198 istituzioni museali del patrimonio archeologico²², cui seguono i 361 milioni di euro su 131 musei di arte (il 20% degli investimenti)²³ e i 185 milioni di euro per 66 beni del patrimonio architettonico musealizzato (il 10% degli investimenti)²⁴. Tra gli investimenti di minore consistenza, interessante notare 87 milioni di euro, pari al 5% del totale, su 3 parchi o giardini di interesse storico o artistico, e 77 milioni di euro (il 4%) per una decina di musei industriali o di impresa e altri manufatti di archeologia industriale.

3.2. TIPOLOGIA, DIMENSIONE FINANZIARIA E DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI PROGETTI

Analogamente a quanto osservato per tutto il perimetro tematico “Cultura”, la prevalenza dei progetti (83%) e delle risorse (93%) investite per i musei è di tipo infrastrutturale: gli interventi classificati come “opere e lavori” sono 993 per un costo totale di 1,6 miliardi di euro. Solo una minima parte degli investimenti ha riguardato l’acquisto e la realizzazione di beni e servizi (6%), o l’erogazione di contributi e la concessione di incentivi (1%). L’investimento sui musei si distribuisce equamente nei due cicli di programmazione, ma nel 2014-2020 è significativamente inferiore il numero di progetti, con un costo medio per progetto molto più elevato, in particolare per quanto riguarda i progetti finanziati con fondi nazionali (Fondo Sviluppo Coesione). Un ruolo di rilievo per risorse mobilitate – pari al 63% del totale – è svolto dai programmi nazionali, principalmente a titolarità del MiBACT, che hanno attivato di 430 interventi per un costo totale di 1,1 miliardi di euro (Tab. 6 e Graf. 6)²⁵.

Al Sud del Paese si concentrano progetti, entità delle risorse (69%) e musei finanziati (355 musei, oltre la metà del totale), un sottoinsieme particolarmente rilevante sul fronte della domanda culturale considerato che in questi luoghi della cultura si è recata oltre la metà dei visitatori dei musei su cui ha investito la politica di coesione (Tab. 7 e Graf. 7). Nella macroarea Mezzogiorno si conferma il primato della Campania dove è andato il 63% degli investimenti su 55 musei (il 24% di tutti quelli rilevati da Istat nella regione), finanziati sia dai programmi a titolarità del

MiBACT rivolti prioritariamente ai grandi attrattori del sistema museale nazionale (circa 640 milioni di euro per 283 interventi), sia dai programmi a titolarità regionale (122 milioni di euro per 56 interventi)²⁶. Tra i siti oggetto di intervento emergono, solo per citarne alcuni: l’area archeologica di Pompei (184 interventi per 231,5 milioni di euro)²⁷, il Museo Archeologico Nazionale (52 milioni di euro), il Museo

Tab. 6

Programmi 2007-2013 e 2014-2020 - Cultura: progetti e finanziamento sui musei per programmi nazionali e regionali. Valori in milioni di euro al 30 giugno 2020

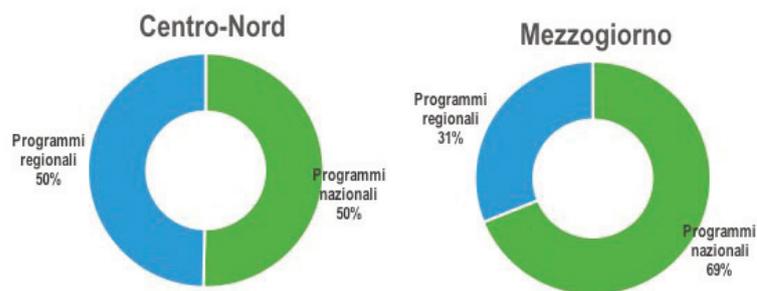
	Programmi nazionali	Programmi regionali*	Totale
CICLO 2007-2013			
Numero di progetti	261	585	846
Costo pubblico	364	505	869
CICLO 2014-2020			
Numero di progetti	169	180	349
Costo pubblico	746	145	892
TOTALE			
Numero di progetti	430	765	1.195
Costo pubblico	1.110	650	1.760

* Include Patti Regioni e Città (FSC)

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

Graf. 6

Programmi 2007-2013 e 2014-2020 – Cultura: progetti e finanziamento sui musei per programmi nazionali e regionali. Valori in milioni di euro al 30 giugno 2020



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

²² Comprende le tipologie di classificazione Istat: 4 – Archeologia, 13 – Area archeologica, 14 – Parco archeologico, 21 – Manufatto archeologico (anfiteatro, statua, obelisco, ecc.).

²³ Tipologie Istat incluse: 1 – Arte (da medievale a tutto l’800), 2 – Arte moderna e contemporanea (dal ’900 ai giorni nostri).

²⁴ Include le tipologie Istat: 17 – Villa o palazzo di interesse storico o artistico (reggia, castello non fortificato, ecc.), 19 – Architettura fortificata o militare (castello fortificato, torre, mura, arsenale, ecc.), 20 – Architettura civile di interesse storico o artistico (casa agricola, mulino, maso, ponte, acquedotto, ecc.).

²⁵ Nel 2007-2013: Programma Operativo Interregionale FESR (POIN) Attrattori naturali, culturali e turismo, POIN CONV FESR ENERGIE RINNOVABILI E RISPARMIO ENERGETICO per la fonte comunitaria, il Programma “Sedi Museali di livello nazionale” e Piano Azione Coesione, Programma Nazionale di Attuazione (PNA) FSC “Da EXPO ai territori” e altre risorse FSC assegnate ai Comuni, in valere su fonte nazionale. Nel 2014-2020: Piano Stralcio “Cultura e Turismo” finanziato dal Fondo Sviluppo e Coesione, Programma Operativo Nazionale “Cultura e Sviluppo” finanziato dal FESR, Programma Operativo Complementare.

²⁶ Nel 2007-2013: Programma Operativo Regionale (POR) CONV FESR, Programma Azione Coesione (PAC), Programma regionale di attuazione (PRA) FSC; nel 2014-2020: Programma Operativo Regionale (POR) FESR, Programma Operativo Complementare (POC).

²⁷ L’area archeologica di Pompei, come noto, ha beneficiato di un “Grande Progetto Pompei” (del costo complessivo di 105 milioni di euro), finanziato a partire dal ciclo 2007-2013 dai citati programmi comunitari a titolarità del MiBACT, che ha sostenuto attività di conservazione, restauro, recupero conservativo, la riorganizzazione dei percorsi di visita e dei servizi collegati, anche grazie a nuove scoperte effettuate durante i lavori.

Tab. 7

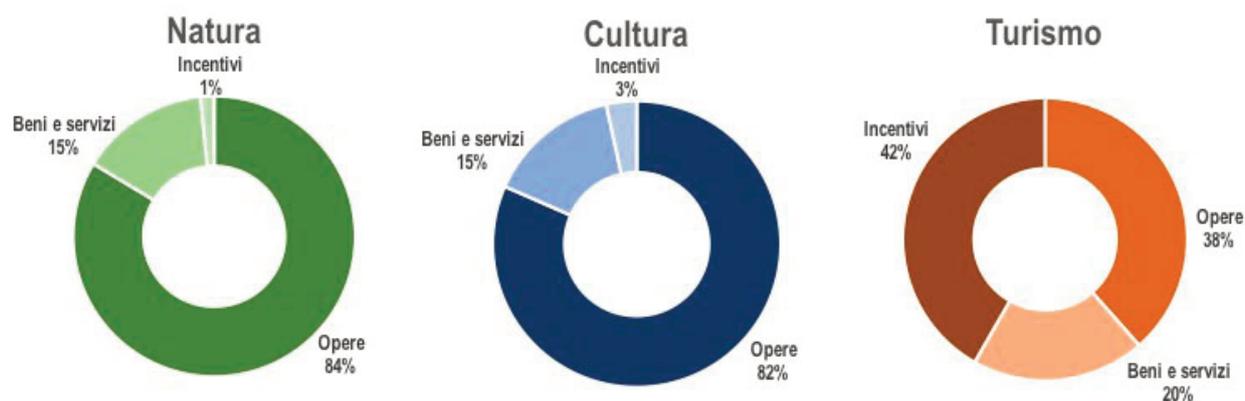
Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 – Cultura: progetti e finanziamento nei musei e istituzioni similari (per regione). Valori in milioni di euro al 30 Giugno 2020

Regione	Numero di progetti	Costo pubblico	Numero di musei
Abruzzo	13	9	12
Basilicata	33	44	21
Calabria	75	83	43
Campania	338	762,8	55
Emilia-Romagna	51	57	36
Friuli-Venezia Giulia	9	36	6
Lazio	21	54	17
Liguria	38	25	26
Lombardia	12	54	7
Marche	50	19	42
Molise	10	3	10
Piemonte	68	106	58
Puglia	135	113	77
Sardegna	101	35	74
Sicilia	102	158	63
Toscana	63	110	56
Trentino-Alto Adige/Südtirol	1	0,4	1
Umbria	46	19	25
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	7	23	4
Veneto	22	49	20
TOTALE ITALIA	1.195	1.760	653
Centro-Nord	388	552	298
Mezzogiorno	807	1.208	355

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

Graf. 7

Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 - Cultura: musei, progetti e finanziamento per macro-area. Composizione percentuale al 30 giugno 2020



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

e il Parco di Capodimonte (circa 52 milioni di euro), il Palazzo Reale (46 milioni di euro), il Museo Madre (28 milioni di euro), e la Città della Scienza (36 milioni di euro) a Napoli; il complesso della Reggia (76 milioni di euro) e il Real Sito di Carditello (circa 8 milioni di euro)²⁸ a Caserta e provincia; l'area archeologica e il Museo di Paestum (37 milioni di euro) in provincia di Salerno; il Parco Archeologico di Ercolano (16 milioni di euro) nella provincia di Napoli.

Si distinguono poi la Sicilia (158 milioni di euro di investimenti su 63 musei, il 24% del patrimonio museale regionale)²⁹, la Puglia, dove sono stati finanziati 77 musei (il 47% del totale regionale) e la Sardegna dove i musei finanziati sono 74 (il 26% di tutti i musei nella regione). Tra le Regioni del Centro Nord spiccano per investimenti attivati la Toscana (110 milioni di euro su 56 musei) e il Piemonte (106 milioni di euro su 58 musei).

Sono 30 i musei sui quali sono confluiti investimenti superiori a 10 milioni di euro; oltre ai già citati casi campani, al Sud si evidenzia il Museo Archeologico Nazionale di Reggio Calabria (quasi 20 milioni di euro), mentre al Centro Nord si distinguono la Pinacoteca di Brera a Milano (quasi 40 milioni di euro) in Lombardia, le Gallerie degli Uffizi a Firenze (40 milioni di euro), e il Museo Nazionale dell'Automobile a Torino (19 milioni di euro). Sono invece 75 i musei con finanziamenti di piccola entità, compresi tra 100.000 e 1.500 euro.

Guardando, infine, la distribuzione dei musei finanziati in base alla dimensione dei rispettivi flussi di visita (dati rilevazione Istat 2018)³⁰, emerge che il 55% dei musei, su cui è ricaduto il 16% dell'investimento totale, si colloca nella fascia dimensionale da 0 a 10.000 visite annue, cui segue un 34% di musei nella fascia tra le 10.000 e le 100.000 visite annue che ha attratto il 33% delle risorse investite, e ancora l'8% dei musei ricadente nella fascia tra 100.000 e 500.000 visite annue (con il 23% degli investimenti totali). Il solo 3% dei musei finanziati che oltrepassa la soglia delle 500.000 visite annue ha attratto il 28% degli investimenti. Quattro dei musei appartenenti a questo gruppo – l'area archeologica di Pompei, il Parco di Capodimonte a Napoli, la Galleria degli Uffizi a Firenze, e Palazzo Ducale di Mantova, con oltre un milione di visitatori ciascuno – hanno assorbito complessivamente il 17% dei finanziamenti totali.

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E PROSPETTIVE PER IL PROSSIMO CICLO DI PROGRAMMAZIONE

4.1. LA PROGRAMMAZIONE 2014-2020 IN CORSO DI ATTUAZIONE

Nel periodo 2007-2013 la politica di coesione ha contribuito in modo rilevante, soprattutto al Sud del Paese, ad obiettivi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, naturale e di sostegno all'attività turistica, con 8 miliardi di euro di investimenti. Il monitoraggio di questi investimenti a metà 2020 conferma e consolida il dato

circa l'elevato conseguimento della spesa sul costo totale (80%) e sugli impegni assunti a valere sui progetti monitorati (87%), dato che si mantiene superiore a quello complessivamente registrato per tutti i settori di intervento della politica di coesione (70% circa). Con la fine del 2020 giungerà al primo giro di boa il periodo di programmazione 2014-2020, la cui attuazione si concluderà a fine 2023; negli ambiti Natura, Cultura, Turismo il monitoraggio registra per questo ciclo interventi per 5,8 miliardi di euro, cioè oltre 3 miliardi di euro in più di costi monitorati rispetto all'anno precedente. A questo consistente afflusso di risorse non corrisponde una dinamica dei pagamenti particolarmente performante: l'avanzamento della spesa mostra infatti un aumento percentuale modesto rispetto all'anno precedente (dal 18% al 21%), posizionandosi ben al di sotto della media della spesa complessivamente monitorata su tutti i settori di investimento della politica di coesione (27%). I dati sugli impegni finanziari assunti in attuazione mostrano che è stato impegnato il 46% del costo complessivo, di cui il 45% è stato oggetto di pagamenti.

In leggero decremento sui dati 2019 anche i dati di avanzamento progettuale: il 25% dei progetti (pari al 6% del costo totale) risulta concluso, il 55% dei progetti (75% del costo totale) è in fase di attuazione, il 15% dei progetti (e 17% del costo totale) non è ancora avviato.

Particolarmente significativo rispetto al 2019 è invece l'incremento della quota di copertura della spesa sui costi monitorati negli ambiti Turismo e Natura, che passa dal 13% al 24%.

L'ambito Cultura mostra una minore velocità di spesa (19%) verosimilmente da imputare all'espansione del parco progetti, maggiore in questa componente tematica rispetto a Turismo e Natura, alle complessità attuative che spesso accompagnano le tipologie di intervento più ricorrenti in questo ambito (infrastrutture, opere, lavori), e alle tempistiche procedurali e tecniche tipiche di questi interventi.

L'avanzamento della spesa delle risorse di fonte comunitaria, investite sui temi Natura, Cultura, Turismo nel 2014-2020 si attesta al 34% circa, con un lieve incremento sul 2019, mentre la spesa delle risorse di fonte nazionale (Fondo Sviluppo e Coesione e Programmazione Operativa Complementare) seppure ancora piuttosto bassa, ha guadagnato un po' di terreno passando dal 5% al 12%.

Questi dati restituiscono nell'insieme un timido progresso nell'attuazione, segnalando la necessità di imprimere una più decisa spinta accelerativa per conseguire gli obiettivi di spesa e assicurare la compiutezza del ciclo dell'investimento.

A questo quadro di complessivo affaticamento attuativo, nel corso del 2020 si è aggiunta la condizione di crisi globale, imprevedibile e perdurante, generata dalla pandemia. Come accennato in premessa, la politica di coesione ha cercato di reagire a questa crisi apportando una serie di misure adattative al quadro regolamentare

²⁸ Per una rapida disamina degli interventi realizzati nel Real Sito di Carditello si veda la Data Card "Musei per l'eguaglianza: diversità ed inclusione" pubblicata il 18.05.2020 sul portale Open-coesione (<https://opencoesione.gov.it/it/pillole/data-card-musei/>).

²⁹ Si ricorda che in Sicilia in ragione dell'ordinamento autonomo non vi sono musei di competenza statale.

³⁰ Per 48 dei 653 musei finanziati la rilevazione Istat non ha acquisito il dato sul numero delle visite; l'analisi sulla distribuzione degli investimenti per musei e relativi flussi di visita è stata quindi condotta al netto dei musei per i quali tale dato non è disponibile.

vigente, e incrementando in corsa la dotazione di risorse da utilizzare nel 2014-2020 per fare fronte alle criticità in atto, ed evitare discontinuità nella disponibilità e nel flusso di risorse nel passaggio alla programmazione 2021-2027. Tra le principali misure di flessibilità adottate dalla CE a beneficio degli Stati membri si ricorda l'introduzione della possibilità di elevare temporaneamente il tasso cofinanziamento dell'UE al 100% e di utilizzare i finanziamenti della politica di coesione a sostegno dei settori più a rischio a causa della pandemia, quali la sanità, le PMI e il mercato del lavoro.

Conseguentemente, a partire dalla primavera-estate 2020 la gran parte delle amministrazioni titolari dei programmi operativi nazionali e regionali 2014-2020 ha avviato e concluso la fase di riprogrammazione facendo leva sulle flessibilità introdotte nei regolamenti³¹. Ciò è avvenuto nell'ambito di un percorso congiunto con le autorità di coordinamento nazionale, definito e attuato dal Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale: allo scopo di massimizzare le risorse europee per fronteggiare la crisi salvaguardando comunque gli investimenti già pianificati attraverso la loro riprotezione sulla programmazione delle risorse nazionali e con la possibilità di riprogrammare anche ulteriori risorse del Fondo Sviluppo e Coesione per finalità di contrasto all'emergenza, così come quantificate a esito della ricognizione effettuata ai sensi dall'art.44 del DL 34/2019 e s.m.i. con riferimento ai cicli di programmazione 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020³².

Tra i programmi comunitari di livello centrale di specifico interesse per i settori analizzati nella presente analisi, si evidenzia la riprogrammazione del PON FESR Cultura e Sviluppo, decisa dalla CE nell'agosto 2020, con la quale sono stati destinati circa 40 milioni di euro per la realizzazione di una nuova linea di azione dedicata esclusivamente a contribuire alla tenuta dei luoghi della cultura statali e della Regione Siciliana colpiti dall'emergenza sanitaria, sostenendo i costi degli interventi finalizzati ad assicurare condizioni di lavoro e di fruizione protette, nonché adottando regole più flessibili per sostenere le imprese dei settori culturali e creativi più colpite dalla crisi³³. Il sistema nazionale di monitoraggio si è conseguentemente attrezzato per tracciare l'attuazione delle nuove misure specificamente adottate dalla politica di coesione a contrasto della crisi, ma occorrerà attendere qualche mese affinché sia possibile restituire il quadro complessivo delle modifiche ai programmi e apprezzarne l'impatto rispetto alle componenti tematiche oggetto delle presenti elaborazioni.

4.2. LA PREPARAZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE 2021-2027

È proseguita al contempo l'intensa attività di preparazione del prossimo ciclo della programmazione 2021-2027, avviatasi dalla metà del 2018 con la pubblicazione della proposta della CE sui

nuovi Regolamenti e con l'apertura formale del negoziato sul Quadro Finanziario Pluriennale.

Come già illustrato nella precedente edizione di questo Rapporto, nel secondo semestre del 2019 si è svolto il percorso di confronto partenariale condotto a livello nazionale, conclusosi con la stesura di un documento di sintesi, preliminare all'avvio della predisposizione dell'Accordo di Partenariato Italia – CE (AP).

Nel corso del 2020 sono avanzati i processi di confronto tecnico e istituzionale rispettivamente:

- a livello comunitario per l'approvazione e adozione del pacchetto legislativo,
- a livello nazionale per la predisposizione dell'Accordo di Partenariato.

Le tappe più significative di queste attività sono state:

- a livello comunitario il Consiglio Europeo del 21 luglio 2020 in esito al quale è avanzata significativamente la definizione dei testi regolamentari, sono stati attivati i nuovi dispositivi finanziari anti Covid – REACT-EU per il 2014-2020 e, per il periodo successivo, il pacchetto di strumenti previsti da Next Generation-EU, tra cui il Recovery Fund da utilizzare attraverso Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR); e i c.d. triloghi tra Commissione, Parlamento e Consiglio svoltisi tra novembre e dicembre 2020 in esito ai quali si è raggiunto il compromesso parziale su gran parte dei regolamenti;
- a livello nazionale le attività coordinate del Dipartimento per le Politiche di Coesione di predisposizione dell'Accordo di Partenariato 2021-2027 e di avvio del negoziato tecnico informale con la CE³⁴, e quelle coordinate dal Dipartimento per le Politiche Europee per la predisposizione del PNRR.

Nei primi mesi del 2021, e comunque successivamente all'adozione dei Regolamenti e del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, si avvierà a livello centrale il negoziato formale con la CE sull'Accordo, e a livello delle singole amministrazioni i negoziati sui programmi operativi nazionali e regionali.

Venendo agli aggiornamenti specifici per i temi di interesse per questo Rapporto, è da segnalare una rilevante novità intervenuta nei Regolamenti comunitari in corso di approvazione, che consiste nell'introduzione di un nuovo obiettivo specifico interamente dedicato a valorizzare il ruolo della cultura e del turismo sostenibile per lo sviluppo economico, l'inclusione e l'innovazione sociale, incardinato nell'obiettivo di Policy 4 – Un'Europa più sociale. L'aver esplicitamente coniugato il contributo di cultura e turismo al pilastro sociale europeo suggella una stagione di intenso dibattito sui potenziali trasformativi della cultura per la società e sulle nuove forme di turismo attente agli individui e all'ambiente per una crescita più equilibrata dei territori e delle comunità.

Si tratta quindi di una grande sfida che apre ad opportunità di in-

³¹ https://www.agenziacoesione.gov.it/news_istituzionali/la-riprogrammazione-dei-programmi-operativi-per-contrastare-lemergenza-sanitaria/

³² https://opencoesione.gov.it/it/strategia_covid19/

³³ <https://ponculturaesviluppo.beniculturali.it/riprogrammazione-pon-40-mln-per-contrastare-lemergenza-da-covid-19/>

³⁴ Le linee strategiche dell'AP (novembre 2020) sono disponibili a questo link:

https://www.dropbox.com/sh/xoie7cq4dk77qht/AABXeVztbOpu_0_OCMag3aNka/DOCUMENTI%20TRASVERSALI?dl=0&preview=Obiettivi+di+Policy+nell%E2%80%99Accordo+di+Partenariato+2021-2027+-+scelte+strategiche+per+il+dialogo+informale+con+la+Commissione+-+17+NOV+2020.pdf&subfolder_nav_tracking=1. Il 29 dicembre 2020 si è svolta una riunione di partenariato nazionale in cui sono stati forniti aggiornamenti sullo stato del negoziato dei regolamenti e dell'AP (la documentazione sono disponibili a questo link <https://www.dropbox.com/sh/0ddi7ga1u3wsby3/AACQP4gw6mUY1E1XMPfjlnVDA?dl=0>)

tervento per questi settori sinora solo sporadicamente praticate dalla politica di coesione che, come si è visto nelle pagine precedenti, si è prevalentemente focalizzata sulla tutela dei beni del patrimonio, sulla dotazione infrastrutturale per la fruizione culturale e sull'industria turistica in senso stretto.

L'approccio sollecitato da questo nuovo obiettivo specifico è prevalentemente in linea con il documento di posizione per l'avvio del confronto partenariale nazionale, che ha riconosciuto la cultura quale veicolo di coesione economica e sociale, collocandola 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 le questioni sfidanti e cruciali per il Paese su cui impennare le nuove politiche di coesione 2021-2027.

Al centro di quella riflessione veniva posto il tema critico della partecipazione alla vita ed alla vitalità culturale del nostro Paese, una dimensione ancora troppo modesta al confronto con l'Europa, così come il debole coinvolgimento delle comunità sui temi culturali, la fragilità delle filiere imprenditoriali e delle attività economiche costituenti i settori culturali e creativi, soprattutto nei territori del Mezzogiorno.

Il 2020 ha peraltro finalmente visto l'attesa ratifica da parte dell'Italia della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società (c.d. Convenzione di Faro), che rappresenta una cornice di principi-guida essenziale per collocare nuove strategie che guardino al patrimonio culturale e alla cultura come fattori cruciali per la crescita sostenibile e lo sviluppo umano. Il nuovo obiettivo specifico sulla cultura e il turismo sostenibile, che è sostenuto dal FESR ma in forte raccordo con il FSE+ per tutti gli aspetti di complementarità e di sinergia tra le politiche tipicamente finanziate in ambito sociale (salute, istruzione, formazione, lavoro e competenze, integrazione e inclusione, economia sociale), apre dunque nuovi percorsi progettuali per esplorare in modo strutturato le potenzialità di interazione tra i diversi obiettivi in campo sociale e la cultura per il benessere degli individui ed il miglioramento della società.

In questa prospettiva l'Accordo di Partenariato 2021-2027 indirizza la strategia di intervento verso iniziative in campo culturale e creativo per finalità di inclusione e di innovazione sociale, capaci di rigenerare e rivalizzare luoghi della cultura e del patrimonio o altri spazi ad uso pubblico in stato di sottoutilizzo, degrado, o abbandono, anche localizzati in contesti caratterizzati da particolari fragilità, disagi e marginalità, e dove la presenza di infrastrutture e presidi culturali di prossimità può innescare processi di trasformazione sociale e di resilienza dalla crisi. È altresì strategica la diffusione di pratiche di turismo sostenibile, esperienziale e responsabile soprattutto nelle destinazioni meno consolidate, più interne e marginali attraverso la crescita di sistemi di relazioni tra turisti/ospiti e comunità ospitanti e la capacitazione di filiere di offerta integrate ed inclusive.

Con l'attivazione di nuove o rinnovate funzioni e di servizi che integrino le filiere dell'offerta istituzionale con quella di altri soggetti ed operatori negli ambiti della creazione, produzione, fruizione e

gestione culturale e turistica, la strategia mira in particolare ad estendere la platea dei pubblici e a coinvolgere la cittadinanza, favorendo percorsi di partecipazione attiva e di integrazione sociale per generare valori civici, sociali ed economici e creare nuove opportunità lavorative.

Questo tipo di progettualità richiede forme di governance partecipata e un forte raccordo tra livelli istituzionali e amministrativi e tutti gli altri soggetti e attori rilevanti per i settori coinvolti, con un deciso coinvolgimento del Terzo Settore, e l'applicazione di partenariati pubblico-privati innovativi, come quelli cosiddetti "speciali" inquadrati dalla normativa più recente e al centro di pratiche promettenti in diversi contesti del Paese.

È anche d'obbligo ricordare che gli spazi e le possibilità offerti dai regolamenti di investimento delle politiche di coesione nei settori della cultura e del turismo, non si esauriscono nell'obiettivo di Policy 4 e che l'Accordo di Partenariato intende valorizzare tali opportunità, in particolare attraverso:

- l'Obiettivo di Policy 1 – un'Europa più intelligente per sostenere, in linea di continuità con il 2014-2020, la competitività delle imprese operanti nel turismo e delle imprese dei settori culturali e creativi, la digitalizzazione, la ricerca e l'innovazione tecnologica in campo culturale in coerenza con le Strategie di Specializzazione Intelligente, nazionale e regionali;
- l'Obiettivo di Policy 2 – un'Europa più verde, per realizzare interventi sui beni del patrimonio culturale con finalità di mitigazione e gestione del rischio sismico e di efficientamento energetico;
- l'Obiettivo di Policy 5 – un'Europa più vicina ai cittadini, per liberare i potenziali di cultura e turismo come dimensioni serventi i percorsi di rigenerazione e di sviluppo sociale, ambientale ed economico delle città e delle aree interne del Paese, che saranno definiti all'interno di apposite strategie territoriali integrate nel quadro dei Programmi Operativi Regionali. 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, così come nel campo del turismo, si potranno affrontare specifici fabbisogni delle filiere locali intercettate dalle strategie territoriali.

L'azione della politica di coesione negli ambiti tematici degli Obiettivi di Policy appena descritti e che dovrà essere declinata operativamente alla scala della programmazione sia nazionale sia regionale, costituisce un'ulteriore importante opportunità per i territori e per proseguire gli investimenti in settori così rilevanti nel nostro Paese.