

5.1 IL TURISMO NELLE POLITICHE DI COESIONE COMUNITARIE E NAZIONALI¹

1. Introduzione

In continuità con le precedenti edizioni del Rapporto sul turismo italiano², il presente contributo riguarda gli investimenti della politica di coesione comunitaria e nazionale in/per il turismo, ricadenti nei seguenti ambiti tematici:

- 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");
- 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 delle imprese dell'industria culturale e creativa (Ambito "Cultura");
- la filiera turistica in senso stretto, 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").

I criteri metodologici per la definizione del perimetro di analisi sono disponibili in formato aperto sul Portale OpenCoesione, contenente gli interventi finanziati per l'attrattività turistica dalla politica di coesione comunitaria e nazionale rilevati da Sistema di Monitoraggio Unitario³.

La geometria del perimetro deriva da criteri e parametri predefiniti al fine di individuare e selezionare i progetti pertinenti con i tre ambiti suindicati sull'insieme degli interventi monitorati. L'ampiezza del perimetro in termini di numerosità degli interventi e di volume degli investimenti è invece variabile nel tempo, in dipendenza dai progressi attuativi della programmazione e dei conseguenti aggiornamenti del sistema di monitoraggio.

¹ 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, Simona De Luca, Anna Misiani (coordinamento, elaborazione e cura generale del testo), Antonio Andreoli e Mara Giua (elaborazioni e analisi dei dati del portale OpenCoesione),

² 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.

³ L'elenco dei progetti in corso di realizzazione e conclusi considerati nel perimetro è disponibile in formato aperto nella sezione dedicata agli "Approfondimenti tematici sui progetti in attuazione" della pagina open data del portale OpenCoesione e sarà tenuto aggiornato nei successivi aggiornamenti bimestrali; cfr. https://opencoesione.gov.it/it/opendata#!approfondimenti_section.

Per integrare e allineare il perimetro utilizzato nelle analisi 2007-2013 contenute nella precedente edizione di questo Rapporto⁴, con i dati di attuazione della programmazione 2014-2020, e assicurare la necessaria confrontabilità tra i due periodi di programmazione, sono stati ridefiniti alcuni passaggi della metodologia precedentemente adottata, armonizzando le variabili utilizzate come chiavi di estrazione dei progetti potenzialmente pertinenti agli ambiti Natura, Cultura, Turismo⁵.

Il perimetro tematico, così integrato e aggiornato con i dati di monitoraggio al 30 giugno 2018, comprende circa 18.000 interventi per un costo pubblico totale di circa 9,87 miliardi di euro e 6,19 miliardi di pagamenti): In particolare:

- circa 15.000 progetti sono relativi al periodo 2007-2013 (il 70% circa sono conclusi o comunque liquidati e il 30% circa in corso) per un costo pubblico di 8,03 miliardi, e 5,96 miliardi di pagamenti (al 30 ottobre 2017 erano 11.305 progetti per 6,75 miliardi di finanziamento totale e 4,53 miliardi di pagamenti)⁶;
- circa 3.000 interventi monitorati dal sistema di monitoraggio con riferimento al ciclo 2014-2020 con un costo pubblico pari a 1,84 miliardi di euro e circa 230 milioni di pagamenti.

Visto l'ampio spazio dedicato al ciclo di programmazione 2017-2013 nella precedente edizione del Rapporto, nel presente capitolo, l'analisi si focalizza primariamente sul ciclo di programmazione 2014-2020, distinta nelle componenti comunitaria e nazionale, aggiornando il quadro degli investimenti effettivamente mobilitati a fronte di quelli previsti, illustrando aspetti qualitativi e specificità degli interventi in corso nelle diverse macroaree del Paese (paragrafo 2).

Sugli investimenti del ciclo 2007-2013, si propone invece un'analisi degli interventi interessati da una azione di "monitoraggio civico" realizzata nell'ambito dell'iniziativa di open *government* di OpenCoesione (paragrafo 3).

Il capitolo si conclude con alcune considerazioni di sintesi e qualche prima indicazione sulla prossima tornata della politica di coesione comunitaria 2021-2027 per la quale è attualmente in corso il negoziato sul quadro finanziario pluriennale e sul pacchetto legislativo (paragrafo 4).

2. L'avanzamento della programmazione 2014-2020

In occasione della precedente analisi della programmazione 2014-2020 (dati ad aprile 2017) si è illustrato il quadro previsionale delle allocazioni finanziarie nei piani/programmi finanziati dai fondi della politica di coesione nazionale e comunitaria per gli specifici indirizzi di intervento nelle tre declinazioni tematiche "Natura, Cultura e Turismo".

⁴ Cfr. Cuccu O, De Luca S., Misiani A. (a cura di), Il turismo nelle politiche di coesione e comunitarie, 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. 708 e seguenti).

⁵ In sintesi, le chiavi prioritarie utilizzate per l'estrazione degli interventi pertinenti con la nuova configurazione del perimetro sono tre: i) categoria Codice Unico di Progetto – CUP; ii) filiera della programmazione di appartenenza dei progetti; iii) 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 operate sul perimetro così assestato, si procede alla classificazione interna degli interventi ripartiti nei tre sotto-temi Natura, Cultura, Turismo.

⁶ Le differenze con i dati pubblicati nella scorsa edizione del Rapporto relativi al 2007-2013, che non modificano nella sostanza le considerazioni già svolte in quella sede, sono dovute da un lato al progredire delle fasi di chiusura contabile e procedurale del ciclo di programmazione registrate dal monitoraggio, e, dall'altro, al sistema di perimetrazione attraverso la combinazione delle tre chiavi di ricerca.

Ad un anno di distanza da quella fotografia è utile un aggiornamento di tale quadro delle considerati i sensibili incrementi di risorse a valere sulla fonte nazionale.

Ad aprile 2017 le allocazioni complessivamente disponibili per il settore ammontavano a poco più di 5,4 miliardi di euro, parimenti distribuiti tra la fonte comunitaria incluso il cofinanziamento nazionale, (Programmi Operativi Nazionali e Regionali che attuano l'Accordo di Partenariato Italia 2014-2020) e la fonte nazionale (la cd. Programmazione Complementare, i Piani Operativi e i Patti per lo sviluppo, questi ultimi finanziati dal Fondo Sviluppo e Coesione - FSC).

Nello specifico, il Fondo Sviluppo e Coesione, lo strumento finanziario principale attraverso cui vengono attuate le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali del Paese⁷, concorreva al complessivo investimento sui temi Natura, Cultura, Turismo nella misura del 45% circa (quasi 2,4 miliardi di euro).

A seguito di nuove assegnazioni e determinazioni allocative deliberate dal CIPE nel corso del 2018, l'area tematica denominata "Turismo, cultura e valorizzazione risorse naturali" gode di una complessiva dotazione di 3,32 miliardi di euro⁸, in larga parte (1,77 miliardi di euro pari al 53% circa) a sostegno dei due piani a titolarità dell'amministrazione centrale di settore (Ministero per i Beni e le Attività Culturali - MiBAC):

- 1,03 miliardi di euro sul Piano Stralcio "Sviluppo Territoriale, Cultura e Turismo";
- 740 milioni di euro sul Piano Operativo "Cultura e Turismo".

Alla luce del quadro finanziario così aggiornato, le risorse di fonte nazionale assumono un ruolo ancora più deciso ed orientato al sostegno alle politiche di valorizzazione delle risorse culturali e dell'attrattività turistica, superando l'ammontare delle allocazioni di fonte comunitaria.

Si conferma, quindi, la rilevante predominanza del tema Cultura, che sul totale delle risorse vede aumentare il peso medio al 66% (nel 2017 era il 63%), ammontare riconducibile in larga parte alla *mission* dei Programmi e dei Piani Nazionali a titolarità del MiBAC (2,13 miliardi di euro, di cui 0,36 sul Programma Operativo FESR "PON Cultura e Sviluppo" e 1,7 miliardi circa sui Piani del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione sopra menzionati).

In coerenza con missione e regole di riparto territoriale dei fondi, nel complesso le risorse sono concentrate largamente nel Mezzogiorno (circa 77% del totale); dal punto di vista degli ambiti tematici su cui esse sono programmate, confluisce al Mezzogiorno la quasi totalità dell'investimento in Turismo (84%) e in Natura (oltre il 95%).

Ciò considerato, nelle pagine seguenti si focalizza l'osservazione su come sta procedendo l'attuazione delle specifiche azioni su questi temi nei diversi territori.

2.1. Quadro di insieme

I progetti in attuazione al 30 giugno 2018 a valere sul ciclo di programmazione 2014-2020 sono, come anticipato, 2.898 con un costo pubblico di 1,84 miliardi di euro.

In linea con il quadro programmatico delle risorse sopra descritto, la principale fonte di finanziamento è rappresentata dal Fondo per lo sviluppo e la Coesione con circa 1,1 miliardi di euro contro i 721 milioni di euro di fondi strutturali (in larghissima parte Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – FESR). La maggiore rilevanza dei fondi nazionali si riscontra negli ambiti tematici Natura e Cultura, mentre nel Turismo si osserva una sostanziale equivalenza tra i fondi comunitari e nazionali.

⁷ Per approfondimenti cfr. <http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2018/11/15/fondo-per-lo-sviluppo-e-la-coesione-2/>

⁸ Per il dettaglio si rinvia alla delibera CIPE 31/2018 (<http://ricerca-delibere.programmazioneeconomica.gov.it/>) che reca in allegato il documento del Piano Operativo "Cultura e Turismo".

Al contrario, i fondi strutturali comunitari mobilitano un numero decisamente più elevato di progetti (in media l'80% del totale), con l'eccezione dell'ambito Natura dove, in linea con il precedente ciclo di programmazione, sono i fondi nazionali a finanziare il maggior numero di interventi (Tab. 1 e Fig. 1).

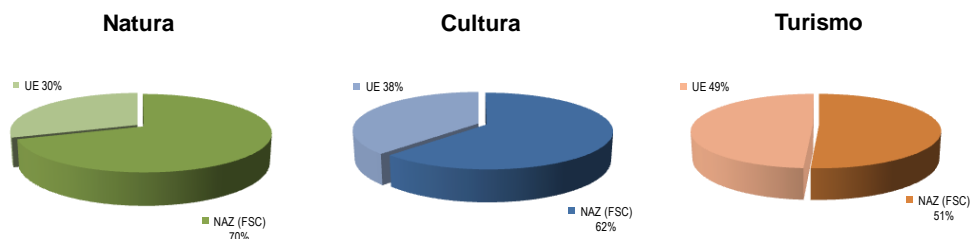
Tab.1 - Programmazione 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo: progetti, finanziamento e pagamenti per fonte di finanziamento. Valori in milioni di euro al 30 Giugno 2018

	Fondi Comunitari	Fondi Nazionali	di cui Fondo Sviluppo e Coesione	di cui Programmi Complementari	Totale
NATURA					
Numero di progetti	86	188	188	-	274
Costo pubblico	63	146	146	-	209
Pagamenti	8	26	26	-	35
CULTURA					
Numero di progetti	471	280	280	-	751
Costo pubblico	476	781	781	-	1.257
Pagamenti	131	7	7	-	138
TURISMO					
Numero di progetti	1.758	115	115	-	1.873
Costo pubblico	182	189	189	-	370
Pagamenti	55	1	1	-	56
TOTALE					
Numero di progetti	2.315	583	583	-	2.898
Costo pubblico	721	1.116	1.116	-	1.836
Pagamenti	195	34	34	-	229

Fonte: elaborazioni NUVAP su dati OpenCoesione, Programmi Operativi, Piani e Programmi

Fig.1 - Programmazione 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo: finanziamento per fonti. Composizione

percentuale al 30 Giugno 2018



Fonte: elaborazioni NUVAP su dati OpenCoesione, Programmi Operativi, Piani e Programmi

2.2. Distribuzione territoriale delle risorse e dei progetti

Dal punto di vista territoriale (Tab. 2 e Fig. 2), in coerenza con la destinazione dei fondi, il 67% del finanziamento totale pubblico è relativo a progetti localizzati nel Mezzogiorno.

Va rilevato, tuttavia, che le risorse destinate al Mezzogiorno mobilitano complessivamente un numero di progetti decisamente più basso (il 43% del totale).

Ciò è riconducibile essenzialmente all'ambito Turismo per il quale il numero di interventi è nettamente inferiore al Sud (442 contro i 1.421 del Centro Nord), mentre negli altri due ambiti (Natura e Cultura) al maggior finanziamento totale pubblico del Sud si associa anche un numero più elevato di progetti. Il fenomeno si spiega in parte con i vincoli di concentrazione tematica dei Regolamenti comunitari per il periodo 2014-2020⁹, in parte (come si vedrà più avanti) con il più diffuso sostegno, nel Centro Nord, alle imprese turistiche rispetto a interventi sulle infrastrutture e i beni del patrimonio culturale.

⁹ Si ricorda che nel ciclo di programmazione 2014-2020 per il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) vi è un obbligo regolamentare che richiede una concentrazione delle risorse a livello nazionale (pari rispettivamente per le regioni più sviluppate, in transizione o meno sviluppate a 80% - 60% - 50%) su due o più degli obiettivi tematici dedicati a: ricerca e sviluppo, TIC, competitività delle PMI, transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio. Inoltre, il 20%, 15%, 12% (rispettivamente per le regioni più sviluppate, in transizione o meno sviluppate) delle risorse a livello nazionale devono essere dedicate all'obiettivo tematico relativo alla transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio.

Tab.2 - Programmazione 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo: progetti, finanziamento e pagamenti per macroarea. Valori in milioni di euro al 30 Giugno 2018

	Mezzogiorno	Centro-Nord	Trasversale*	Estero**	Totale
NATURA					
Numero di progetti	252	22			274
Costo pubblico	188	20	-	-	209
Pagamenti	34	1	-	-	35
CULTURA					
Numero di progetti	539	212			751
Costo pubblico	780	477	-	-	1.257
Pagamenti	121	17	-	-	138
TURISMO					
Numero di progetti	442	1.420	6	5	1.873
Costo pubblico	270	100	1	0	370
Pagamenti	47	8	1	0	56
TOTALE					
Numero di progetti	1.233	1.654	6	5	2.898
Costo pubblico	1.238	597	1	0	1.836
Pagamenti	203	26	1	0	229

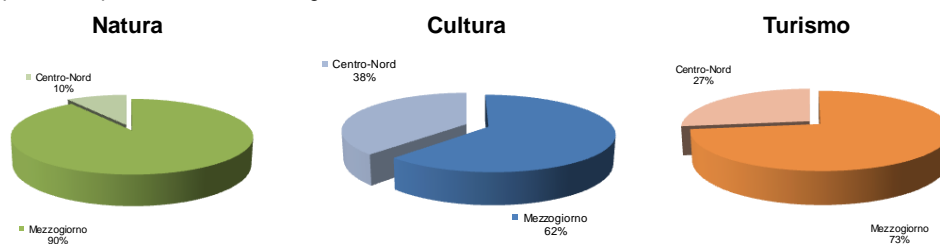
* Progetti con più di una localizzazione ricadenti in entrambe le macroaree

** Si tratta perlopiù di interventi di promozione turistica all'estero

Fonte: elaborazioni NUVAP su dati OpenCoesione, Programmi Operativi FESR e Piani e Programmi finanziati da

risorse nazionali

Fig.2 - Programmazione 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo: finanziamento per macroarea. Composizione percentuale al 30 Giugno 2018



Fonte: elaborazioni NUVAP su dati OpenCoesione, Programmi Operativi, Piani e Programmi

2.3. Opere infrastrutturali e incentivi alle imprese

Passando a considerare l'articolazione degli interventi per tipo di sostegno (opere, acquisto di beni e servizi e incentivi, Tab.3 e Fig. 3), si osserva come oltre l'80% del finanziamento totale pubblico sia destinato a opere infrastrutturali (che rappresentano in termini di numerosità di interventi il 25% del totale).

La gran parte degli investimenti attivati interessa l'ambito Cultura (oltre 1 miliardo di euro su un totale di opere pubbliche di circa 1,5 miliardi in tutti gli ambiti considerati) per lo più per il restauro, il recupero e la valorizzazione del patrimonio culturale.

Si possono considerare al riguardo decisamente rappresentativi gli investimenti già attivati a fronte delle risorse comunitarie e nazionali in dotazione ai programmi centrali del MiBAC che assorbono quasi il 60% dell'ammontare finanziario complessivamente monitorato:

- da un lato, il PON FESR "Cultura e Sviluppo" che ricade in area Mezzogiorno, con 217 milioni di risorse per 71 interventi, di cui una significativa concentrazione in Campania (30 interventi per 120 milioni di euro circa distribuiti tra aree archeologiche, musei e monumenti localizzati a Napoli, Caserta, negli attrattori di Paestum-Velia e nella zona dei Campi Flegrei, oltre i 65 milioni di euro relativi al completamento del *Grande Progetto Pompei* avviato nel 2007-2013 con una iniziale dotazione di 105 milioni di euro);
- dall'altro, il Piano FSC "Cultura e Sviluppo" che ha attivato oltre 400 milioni di euro su 60 progetti tra cui spiccano i 26 interventi relativi alla valorizzazione del sistema territoriale "Ducato Estense" che interessa diversi comuni a cavallo di due regioni del Centro Nord (Emilia Romagna e Toscana).

Una quota ancora marginale dell'ambito Cultura (circa il 7% del totale, a fronte di un potenziale 20% stimato sugli investimenti programmati al 2017), è quella mobilitata a sostegno della filiera delle imprese culturali e dell'industria culturale e creativa. Molteplici le procedure attivate quasi esclusivamente a valere sui programmi operativi dei fondi europei per l'erogazione di incentivi diretti alle piccole e medie imprese afferenti a questi settori.

In questo quadro è rilevante per entità di risorse allocate, copertura territoriale, e possibili campi di intervento, il regime di aiuto "CulturaCrea", istituito nel 2016 dal MiBAC 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"¹⁰.

Decisamente più contenuti per numero e importi sono invece i contributi concessi a imprese sociali, che svolgono un ruolo importante nella filiera produttiva di servizi e nella realizzazione di attività di promozione e di valorizzazione delle risorse territoriali alla scala locale, in particolare per i temi dell'attrattività culturale e turistica. Tra le iniziative in corso per questo ambito si possono citare a titolo esemplificativo quelle realizzate in Sardegna con circa 2,7 milioni di euro di finanziamento per una trentina di progetti di impresa nel settore culturale e creativo, mirati al riuso e/o alla rivitalizzazione di spazi a vocazione culturale, allo sviluppo di prodotti e servizi integrati per la salvaguardia, valorizzazione, diffusione e promozione del patrimonio culturale immateriale in tutte le sue forme, anche attraverso la realizzazione di prodotti e servizi tecnologici complementari¹¹.

Nell'ambito Natura, che continua ad assumere un peso molto limitato nelle politiche per l'attrattività turistica sia in termini di risorse che in termini di numerosità di progetti, la quasi totalità degli investimenti (95%) è rappresentata da opere pubbliche. Prevale in generale la fonte finanziaria nazionale (FSC) e, come prevedibile, gli interventi si localizzano primariamente nelle regioni del Sud (in particolare nell'ambito dei "Patti per lo Sviluppo" di Città Metropolitane e Regioni del Mezzogiorno); essi riguardano, ad esempio, la realizzazione di piste ciclabili (es. 26 milioni di investimento nel Patto di Bari), infrastrutture per favorire e promuovere la fruizione di parchi e siti naturali e altre risorse ambientali (si vedano ad es. 12 milioni di finanziamento nel Patto della Regione Campania, 19 milioni di euro distribuiti tra i Patti di Reggio Calabria e di Messina, e 20 milioni del POR FESR Sardegna). Tra gli investimenti ricadenti al Centro Nord spiccano i 14 milioni del POR FESR Emilia Romagna per la fruizione sostenibile dei parchi della biosfera Unesco, la valorizzazione del patrimonio ambientale, la creazione di percorsi storici in ambito paesaggistico e naturalistico.

Gli incentivi alle imprese, anche nel corrente ciclo di programmazione, sono quindi molto concentrati settorialmente: l'ambito Turismo assorbe il 90% circa dei progetti (in larghissima misura per miglioramento della ricettività e per servizi di ristorazione) con un finanziamento totale pubblico pari a poco più di 140 milioni di euro (il 65% circa del finanziamento pubblico complessivamente mobilitato per incentivi e contributi).

Come anticipato, l'ambito Natura è praticamente assente sul fronte degli incentivi alle imprese, ma tra le rare procedure ricadenti in questo ambito si evidenzia l'iniziativa a supporto della nascita di nuove "imprese naturalistiche" della Regione Veneto (7 progetti per circa 400.000 euro di finanziamento), rivolte sia a PMI e loro consorzi, sia a liberi professionisti (Guide Naturalistiche, Accompagnatori di Media Montagna e Guide Alpine) per il sostegno ad attività di promozione e valorizzazione dei siti di importanza naturalistica¹².

Tra le opere pubbliche in ambito Turismo (meno del 5% sul totale settoriale) si contano 83 progetti con un finanziamento totale pubblico pari a circa 171 milioni di euro. Circa un terzo delle risorse è destinato alla realizzazione e/o riqualificazione di porti e approdi turistici (14 interventi per un totale di circa 55 milioni di euro) tra cui spiccano, tra quelli attualmente in corso, la realizzazione del porto di Santo Stefano Camastra in provincia di Messina (27 milioni di euro), la riqualificazione del porto di Maratea in Basilicata (2,9 milioni di euro), del porticciolo di Nervi a Genova (2,5 milioni di euro), del porto turistico di Roseto degli Abruzzi in

¹⁰ Gli atti e la documentazione relativi alla istituzione e alla applicazione del regime di aiuto sono reperibili alla pagina web del programma, cfr. <http://ponculturaesviluppo.beniculturali.it/documenti/programma/>.

¹¹ Si tratta delle iniziative del POR FESR Sardegna 2014-2020 denominate "ScrabbleLAB – Residenze artistico-creative", "IdentityLab - Sostegno finanziario alle imprese operanti nel settore culturale e creativo per lo sviluppo di progetti di internazionalizzazione nei mercati interessati ai beni, servizi e prodotti culturali e creativi della Sardegna "Domos de sa Cultura" -sostegno di progetti mirati alla valorizzazione degli elementi ed espressioni del patrimonio culturale immateriale.

¹² Cfr. DGR Veneto N. 1058 del 29/06/2016 – POR FESR 2014-2020, Azione 3.5.1, Sub Azione D - Interventi di supporto alla nascita di nuove imprese. Imprese naturalistiche (http://www.regione.veneto.it/c/document_library/get_file?uuid=32e4aeeb-5eef-45e5-b8f0-012da4941b6d&groupId=121704).

provincia di Teramo (1,7 milioni di euro) e diversi interventi sulla portualità in Sardegna (per un importo complessivo di circa 17,5 milioni di euro) la gran parte ancora da avviare.

I restanti progetti spaziano tra varie tipologie (ripristino del lungomare, riqualificazione di impianti sciistici, recupero di borghi, rifacimenti di assi viari, ecc.).

Sempre con riferimento all'ambito Turismo nell'acquisto di beni e servizi (127 progetti per un costo pubblico di 56 milioni di euro) prevalgono di gran lunga le attività di promozione turistica (campagne promozionali, partecipazione e manifestazioni fieristiche, ecc.)

Dal punto di vista territoriale gli incentivi mostrano una concentrazione dei progetti al Centro Nord, più marcata sotto il profilo della numerosità delle operazioni (1.425 al Centro Nord contro 446 nel Mezzogiorno), meno evidente dal punto di vista delle risorse attivate (94 milioni di euro al Centro Nord contro 132 milioni di euro nel Mezzogiorno).

Gli incentivi sinora erogati nel Centro Nord riguardano quasi esclusivamente gli operatori della filiera del Turismo (ricettività, altre strutture e impianti per il turismo, servizi per il commercio e la promozione, ecc.), come ad esempio le misure di incentivazione attivate attraverso i programmi operativi regionali in Lombardia (circa 1.000 incentivi per quasi 30 milioni di euro di finanziamento totale)¹³ e in Emilia Romagna (oltre 180 incentivi su un finanziamento totale di circa 22 milioni di euro)¹⁴.

Nel Mezzogiorno, invece, gli incentivi interessano in buona parte anche l'ambito Cultura, e, come sopra anticipato, possono essere ricondotti quasi esclusivamente (93%) all'attività realizzata dal regime di sostegno delle imprese denominato "CulturaCrea" del Programma Nazionale a titolarità del MiBAC "Cultura e Sviluppo" (sportello per erogazione incentivi e fondo di Garanzia, gestito da Invitalia)¹⁵.

In particolare, sono state sostenute oltre 100 imprese (per quasi 70 milioni di finanziamento totale) - sia in fase di startup sia in fase di consolidamento o per specializzazione produttiva - nelle "aree di attrazione culturale" individuate dal programma nelle 5 regioni Meno Sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia), per realizzare progetti che possano concorrere ad incrementare la visibilità, l'accessibilità, la promozione, la comunicazione, e quindi la fruizione, degli attrattori culturali di rilevanza nazionale e della regione Siciliana su cui investe il programma¹⁶.

Tab.3 - Programmazione 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo: progetti, finanziamento e pagamenti per tipo di sostegno. Valori in milioni di euro al 30 Giugno 2018

¹³ Cfr. il Bando "Turismo e attrattività" - Sostegno alla competitività delle imprese nelle destinazioni turistiche, attraverso interventi di qualificazione dell'offerta e innovazione di prodotto/servizio, strategica ed organizzativa del POR FESR 2014-2020 Regione Lombardia.

¹⁴ Cfr. "Bando per il sostegno di progetti rivolti a migliorare l'attrattività turistico-culturale del territorio attraverso la qualificazione innovativa delle imprese operanti nell'ambito turistico, commerciale e culturale/creativo del POR FESR 2014-2020 Regione Emilia Romagna.

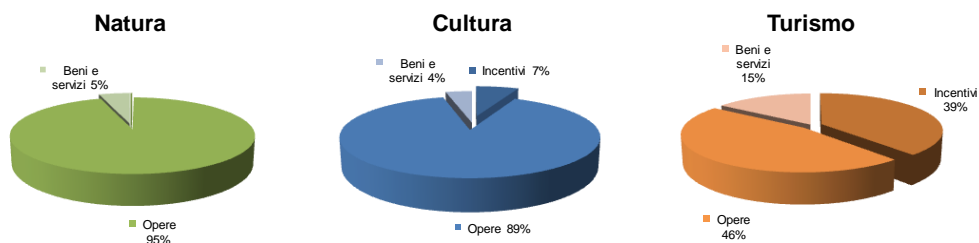
¹⁵ Cfr. www.invitalia.it/cosa-facciamo/creiamo-nuove-aziende/cultura-crea

¹⁶ Dati sulle operazioni ammesse a finanziamento dal PON Cultura e Sviluppo aggiornati al 31 agosto 2018 disponibili all'indirizzo <http://ponculturaesviluppo.beniculturali.it/open-data/elenco-delle-operazioni/>

	Opere	Beni e servizi	Incentivi	Totale
NATURA				
Numero di progetti	231	31	12	274
Costo pubblico	198	10	1	209
Pagamenti	35	0	-	35
CULTURA				
Numero di progetti	416	134	201	751
Costo pubblico	1.124	50	83	1.257
Pagamenti	109	10	19	138
TURISMO				
Numero di progetti	83	127	1.663	1.873
Costo pubblico	171	56	143	370
Pagamenti	8	24	24	56
TOTALE				
Numero di progetti	730	292	1.876	2.898
Costo pubblico	1.494	116	226	1.836
Pagamenti	152	34	43	229

Fonte: elaborazioni NUVAP su dati OpenCoesione, Programmi Operativi, Piani e Programmi

Fig.3 - Programmazione 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo: finanziamento per tipo di sostegno. Composizione percentuale al 30 Giugno 2018



Fonte: elaborazioni NUVAP su dati OpenCoesione, Programmi Operativi, Piani e Programmi

2.4. La dimensione finanziaria degli interventi

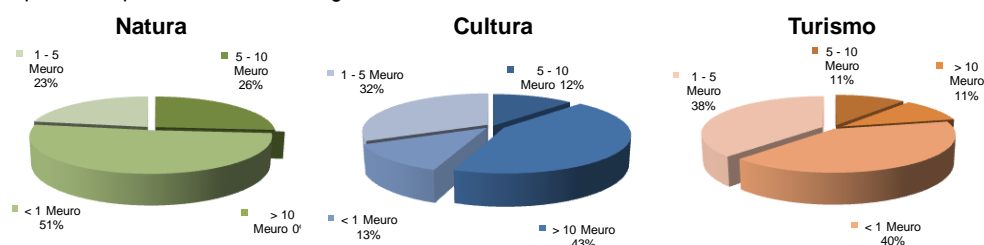
La distribuzione degli interventi per classe di importo conferma l'assoluta prevalenza (90% circa dei progetti con il 23% circa di finanziamento), già rilevata nel precedente ciclo di programmazione, di interventi di importo inferiore a 1 milione di euro (Tab. 4 e Fig. 4).

Tab.4 - Programmazione 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo: progetti, finanziamento e pagamenti per classe di importo. Valori in milioni di euro al 30 Giugno 2018

	< 1 Meuro	1 - 5 Meuro	5 - 10 Meuro	> 10 Meuro	Totale
NATURA					
Numero di progetti	244	23	7		274
Costo pubblico	107	47	55	-	209
Pagamenti	25	6	4	-	35
CULTURA					
Numero di progetti	554	158	21	18	751
Costo pubblico	159	399	154	545	1.257
Pagamenti	32	67	16	24	138
TURISMO					
Numero di progetti	1.806	59	6	2	1.873
Costo pubblico	150	140	41	39	370
Pagamenti	21	29	6	0	56
TOTALE					
Numero di progetti	2.604	240	34	20	2.898
Costo pubblico	415	586	250	584	1.836
Pagamenti	78	102	26	24	229

Fonte: elaborazioni NUVAP su dati OpenCoesione, Programmi Operativi, Piani e Programmi

Fig.4 - Programmazione 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo: finanziamento per classe di importo. Composizione percentuale al 30 Giugno 2018



Fonte: elaborazioni NUVAP su dati OpenCoesione, Programmi Operativi, Piani e Programmi

I progetti in attuazione di dimensioni superiori ai 10 milioni di euro sono, al 30 giugno 2018, pari a 20 di cui 18 nell'ambito Cultura e 2 nell'ambito Turismo (nessun progetto supera i 10 milioni nell'ambito Natura).

Il blocco dei progetti afferenti al tema Cultura comprende nella quasi totalità dei casi (17 su 18)¹⁷ interventi di carattere infrastrutturale e materiale relativi a opere di restauro, recupero funzionale, e valorizzazione di importanti attrattori del patrimonio culturale nazionale, quali complessi monumentali, aree archeologiche, musei di rilevanza nazionale (cfr. Tab. 5).

Si tratta di interventi finanziati quasi esclusivamente sulla fonte nazionale (Fondo Sviluppo Coesione) in ragione dei vincoli regolamentari gravanti sull'uso dei fondi strutturali comunitari per le "infrastrutture

¹⁷ Fa eccezione il Fondo rotativo per la concessione dei finanziamenti agevolati tramite il regime di aiuto per sostenere la filiera culturale e creativa costituito nell'ambito del PON "Cultura e Sviluppo" del valore di circa 49 milioni di euro.

culturali di piccola scala", e in particolare la soglia finanziaria, fissata ad avvio dei programmi, di 5 milioni di euro (10 milioni per interventi riguardanti siti Unesco)¹⁸; il vincolo non riguarda l'ammontare allocato sui cd. Grandi Progetti (es. Grande Progetto Pompei), che hanno una dotazione superiore a 50 milioni di euro di investimento comunitario.

Dei 9 interventi localizzati nel Mezzogiorno ben 7 interessano la Campania, con una concentrazione su complessi architettonici e museali a Caserta (complesso della Reggia), Napoli (Museo di Capodimonte e Museo Archeologico Nazionale), nelle aree e nei complessi archeologici di Pompei, Pozzuoli e Paestum. In quasi tutti i casi, come si evince dall'ultima colonna della tabella 5, sullo stesso bene/complesso di beni sono previsti o sono in corso altri interventi di taglia più piccola che sommati raggiungono, come ad esempio a Pompei, importi molto rilevanti.

Nelle altre regioni del Sud spiccano per dimensione il progetto di valorizzazione dell'ex Manicomio di Sant'Antonio Abate a Teramo, attualmente in fase di progettazione a seguito di un concorso internazionale di idee, e il progetto di recupero funzionale delle principali piazze del borgo dell'isola di San Nicola alle Tremiti.

Nel Centro Nord si evidenziano in particolare i tre interventi localizzati a Firenze per un totale di 170 milioni di euro, relativi rispettivamente al rilancio internazionale della Fortezza da Basso, alla realizzazione del Nuovo teatro dell'Opera (entrambi in corso di realizzazione) e al completamento del progetto Nuovi Uffizi e realizzazione del percorso culturale Palazzo Vecchio – Uffizi – Galleria – Corridoio Vasariano (da avviare).

Altro intervento di rilievo (25 milioni di euro) riguarda il recupero e valorizzazione della Cittadella Militare di Alessandria. Il progetto prevede l'avvio del processo di restauro e di rifunzionalizzazione del complesso monumentale della Cittadella Militare attraverso interventi pilota, capaci da un lato di restituire coerenza, stabilità e condizioni di sicurezza e fruibilità, e dall'altro di insediare un primo presidio di attività per riportare vita e funzioni all'interno delle mura e richiamare forme di turismo culturale.

¹⁸ Solo recentemente il regolamento comunitario è stato modificato con l'estensione della soglia finanziaria a 10 milioni di euro (20 milioni per i siti Unesco).

Tab. 5 - Programmazione 2014-2020 - Cultura: progetti con finanziamento superiore a 10 milioni di euro. Valori in milioni di euro al 30 Giugno 2018

Denominazione/oggetto dell'intervento	Comune	Costo pubblico	Stato di avanzamento	Costo di progetti di importo inferiore a 10 milioni di euro*
Puglia				
PIAZZE MONUMENTALI ISOLA DI SAN NICOLA	Isole Tremiti	11,0	Non avviato	-
Campania				
RIONE TERRA	Pozzuoli	70,0	In corso	-
MUSEO DI CAPODIMONTE	Napoli	30,0	Non avviato	7,0
MUSEO ARCHEOLOGICO NAZIONALE	Napoli	20,0	Non avviato	4,8
AREA ARCHEOLOGICA DI POMPEI	Pompei	14,6	In corso	52,9
AREA ARCHEOLOGICA DI PAESTUM	Capaccio	20,0	Non avviato	-
REGGIA DI CASERTA	Caserta	11,4	In corso	5,1
REGGIA E PARCO MONUMENTALE	Caserta	40,0	Non avviato	-
Abruzzo				
EX MANICOMIO DI S.ANTONIO	Teramo	30,0	Non avviato	-
Lazio				
GALLERIA NAZIONALE D'ARTE MODERNA E CONTEMPORANEA	Roma	15,0	In corso	-
Toscana				
FORTEZZA DA BASSO	Firenze	65,1	In corso	-
NUOVO TEATRO DELL'OPERA	Firenze	60,0	In corso	-
NUOVI UFFIZI	Firenze	40,0	Non avviato	-
Emilia Romagna				
PALAZZO DEI MUSEI - EX OSPEDALE ESTENSE	Modena	17,0	In corso	-
Piemonte				
CAVALLERIZZA E MUSEI REALI	Torino	16	In corso	-
Lombardia				
CITTADELLA MILITARE	Alessandria	25,0	In corso	-
PALAZZO DUCALE	Mantova	12,0	In corso	-

* Sono riportati i costi dei progetti relativi allo stesso bene/complesso di beni

Fonte: elaborazioni NUVAP su dati OpenCoesione, Programmi Operativi, Piani e Programmi

In ambito Turismo, come ricordato sopra, gli interventi che superano i 10 milioni di euro di costo pubblico sono solo due: uno è il già citato intervento di realizzazione del porto di Santo Stefano Camastra (Messina),

l'altro riguarda i sistemi di *Information and Communications Technology* con un valore di 12 milioni di euro, nell'ambito del ben più ampio progetto "Universiade di Napoli 2019" attualmente in corso di realizzazione.

L'attenzione non si sofferma in questa sede sui progetti di dimensione finanziaria inferiore ai 10 milioni di euro rinviando l'analisi di maggior dettaglio a quando, grazie all'avanzare dell'attuazione del ciclo di programmazione 2014-2020 sarà possibile esaminare una platea più ampia di progetti, e quindi più significativa, dei progetti di valorizzazione degli asset naturali e culturali per l'attrattività turistica.

3. Il "monitoraggio civico" degli interventi attuati nel 2007-2013

3.1. Il monitoraggio civico nelle politiche di coesione

Come anticipato in premessa, in questo paragrafo si forniscono alcuni spunti di riflessione in merito alla qualità degli investimenti sostenuti dalle politiche di coesione nel ciclo di programmazione 2007-2013 valorizzando l'informazione originale prodotta dall'osservazione diretta dei cittadini¹⁹.

Nell'ambito dell'iniziativa di *open government* di OpenCoesione²⁰, un'importante esperienza di partecipazione è rappresentata dal monitoraggio civico dei progetti finanziati dalle politiche di coesione.

Il monitoraggio civico di un progetto ha l'obiettivo di contribuire a verificare come vengono spese le risorse pubbliche che lo finanziano, a partire dall'osservazione della realizzazione e della fruizione del progetto stesso. Nella pratica, esso parte con la scelta da parte di gruppi di cittadini di un progetto finanziato nell'ambito delle politiche di coesione presente sul portale www.opencoessione.gov.it e si attua attraverso interviste, sopralluoghi, indagini desk e confronti con gli stakeholder. Gli esiti di queste attività confluiscono in un Report di monitoraggio civico (un vero e proprio dossier, corredato di foto, video, interviste, documentazione amministrativa, ecc.), redatto in autonomia sulla base di un format predefinito. Il monitoraggio civico rappresenta dunque un metodo di uso proattivo degli *open data* pubblici, di partecipazione civica e di *accountability* delle politiche pubbliche: le informazioni contenute nei Report, provenienti dalle ricerche dei gruppi di monitoraggio, vanno ad arricchire i dati sul progetto disponibili nel Sistema Nazionale di Monitoraggio che vengono pubblicati da OpenCoesione, fornendo un interessante punto di vista dell'attuazione delle politiche pubbliche sul territorio.

L'esperienza è stata avviata a partire dal 2013 grazie all'iniziativa (e alla piattaforma) indipendente di Monithon²¹, letteralmente "maratona di monitoraggio civico", e si è rafforzata negli ultimi anni anche nel progetto didattico-civico denominato "A Scuola di OpenCoesione"²². Si tratta di una pratica riconosciuta a livello nazionale e internazionale²³, ed è oggi strumento e metodologia di ricerca al servizio di scuole, università, associazioni e comunità locali, che contribuiscono spontaneamente a un monitoraggio attivo, critico e costruttivo rispetto a quanto si finanzia in Italia con i fondi delle politiche di coesione.

L'attenzione dei gruppi di monitoraggio, che ha riguardato finora circa 450 progetti diffusi sull'intero territorio nazionale, per un totale complessivo di risorse finanziarie che supera i 4,5 miliardi di euro, si è concentrata in primis proprio su progetti legati alla valorizzazione delle risorse culturali e naturali con obiettivi di aumentare l'attrattività turistica dei territori. Risulta così che più di un terzo dei progetti oggetto di monitoraggio civico fa parte dell'insieme dei progetti delle politiche di coesione che contribuiscono alla valorizzazione di Natura, Cultura e Turismo (Cfr. Fig.5).

¹⁹ Si rinvia, invece, alla precedente edizione del Rapporto sul Turismo Italiano per una trattazione analitica degli interventi finanziati a sostegno dell'attrattività turistica e per la valorizzazione degli asset naturali e culturali nel 2007-2013.

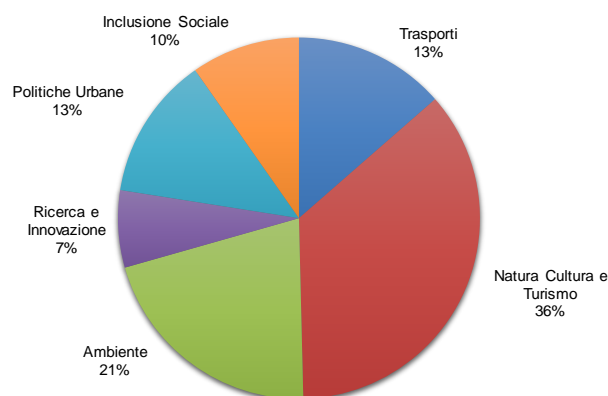
²⁰ Cfr. https://opencoessione.gov.it/media/uploads/immagini/open_government.png

²¹ Cfr. www.monithon.org

²² Il progetto viene sviluppato con studenti e docenti di istituti secondari di secondo grado dall'anno scolastico 2014-15, cfr. www.ascuoladiopencoessione.it

²³ Cfr. Open Government Awards 2014, https://opencoessione.gov.it/it/premi_riconoscimenti/

Fig. 5 – Programmazione 2007-2013 - Progetti oggetto di monitoraggio civico per settore di investimento a Giugno 2018



Fonte: elaborazioni NUVAP su dati Monithon (2018)

3.2. I progetti monitorati per Natura, Cultura e Turismo

Sugli oltre 15.000 progetti per 8 miliardi di costo pubblico del ciclo di programmazione 2007-2013 che contribuiscono alla valorizzazione di Natura, Cultura e Turismo ricadenti nel perimetro oggetto di questa analisi, 167 sono oggetto di monitoraggio civico, per un ammontare di circa 456 milioni di euro.

In linea con quanto osservato sul complesso delle politiche di coesione risulta predominante l'attenzione dedicata alla valorizzazione delle risorse culturali, con 118 progetti monitorati e 361 milioni di euro di investimento (Tab. 6).

Tab. 6 – Programmazione 2007-2013 - Natura, Cultura, Turismo: totale progetti e progetti oggetto di monitoraggio civico. Numerosità e costo pubblico al 30 giugno 2018. Valori in milioni di euro

	N. Progetti	Costo Pubblico	N. Progetti oggetto di monitoraggio civico	Costo Pubblico dei progetti oggetto di monitoraggio civico
NATURA	2.101	1.024	23	28
CULTURA	6.896	4.594	118	361
TURISMO	6.024	2.413	26	67
TOTALE	15.021	8.031	167	456

Fonte: elaborazioni NUVAP su dati OpenCoesione e Monithon (2018)

La maggior parte dei progetti oggetto di monitoraggio civico è localizzata nel Mezzogiorno, ed in particolare in Puglia (26), Calabria (23), Campania (20) e Sicilia (20), dove si concentra la maggior parte dei progetti e quindi anche degli investimenti della politica di coesione. Si può notare che la Calabria è il territorio dove il monitoraggio civico sul tema è stato più attivo, con un numero di progetti esaminati dagli utenti di Monithon tra i più elevati; la Calabria è anche il territorio dove più si concentrano i progetti a cui è stato associato un giudizio negativo (vedi oltre). In questi casi il monitoraggio civico assume un ruolo di

forte stimolo all'amministrazione pubblica per migliorare l'efficacia della policy e l'efficienza dell'attuazione dei progetti.

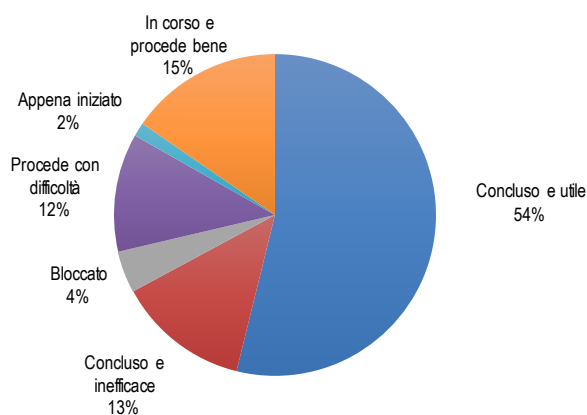
Come si può osservare nei contributi di analisi pubblicati sul portale di Monithon che sintetizzano i Report di monitoraggio civico, si tratta di un'ampia gamma di progetti, che spazia dal restauro della Reggia di Caserta al recupero del Teatro Apollo di Lecce, dal Convento dei Cappuccini a Grottaglie (Taranto) al Festival del Peperoncino di Diamante in Calabria, dalla ristrutturazione del centro storico di Barletta alla messa in sicurezza della riserva naturale dello Zingaro in Sicilia. L'attenzione dei cittadini impegnati in azioni di monitoraggio civico è in generale diretta principalmente a interventi dal costo pubblico relativamente contenuto: il 58% dei progetti oggetto di un Report Monithon ha infatti un costo pubblico pari o inferiore a 2 milioni di euro che sembra riflettere – in tutti gli ambiti di intervento delle politiche di coesione - l'interesse maggiore dei cittadini per operazioni “di vicinato” e più facilmente osservabili, rispetto a progetti di più grandi dimensioni (anche se non mancano esempi di monitoraggio di progetti di importo superiore ai 10 milioni di euro, vedi oltre par. 3.4). Nel caso dei progetti riguardanti la valorizzazione delle risorse naturali (Natura), la concentrazione dei progetti con un costo pari o inferiore ai 2 milioni di euro è ancora maggiore (più del 78%).

Tale preferenza dei cittadini riflette anche le caratteristiche di questo tipo di intervento pubblico e il ruolo che esso riveste nel territorio: gli interventi finanziati hanno spesso una forte componente locale e sollecitano quindi il coinvolgimento della popolazione e del tessuto produttivo dell'area più immediatamente circostante, destando interesse e partecipazione soprattutto in relazione ad operazioni di scala minuta.

Per garantire comparabilità tra i Report di monitoraggio civico è prevista l'espressione di un giudizio sintetico sul progetto monitorato che può assumere una delle seguenti definizioni: Appena iniziato; In corso e procede bene; In corso e procede con difficoltà; Bloccato; Concluso e utile; Concluso e inefficace. La maggior parte dei progetti monitorati (64%) conquista un giudizio positivo, dei quali, oltre due terzi sono già conclusi e ritenuti utili, e i rimanenti sono in corso e fanno ben sperare. Si rilevano al contrario problemi (di varia tipologia) su circa un terzo del totale: l'11% è concluso ma appare inefficace, il 14% è in corso ma ha difficoltà a procedere, e il 7% risulta bloccato (Fig.6).

Sui progetti dedicati alla valorizzazione di Natura, Cultura e Turismo qui considerati emerge una più elevata frequenza dei giudizi positivi (oltre il 70% dei progetti oggetto di monitoraggio) e ben il 54% risulta Concluso e utile (a fronte del 44% registrato in generale). Solo il 13% è concluso ma giudicato inefficace, valore leggermente più elevato di quello rilevato nella media dei progetti monitorati in tutti i settori (11%).

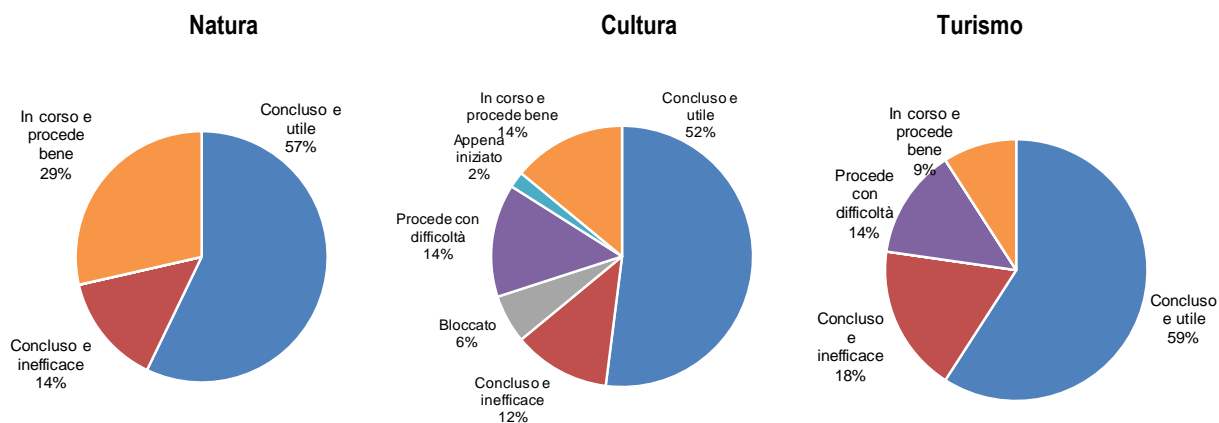
Fig. 6 – Programmazione 2007-2013 - Giudizi espressi dal monitoraggio civico sui progetti (giugno 2018)



Fonte: elaborazioni NUVAP su dati su dati Monithon (2018)

Considerando separatamente i tre ambiti tematici (Natura, Cultura, Turismo) si conferma una quota di progetti conclusi e giudicati utili superiore al 50% (cfr. Fig. 7).

Fig. 7 – Programmazione 2007-2013 - Natura, Cultura e Turismo: giudizi espressi dal monitoraggio civico sui progetti (giugno 2018)

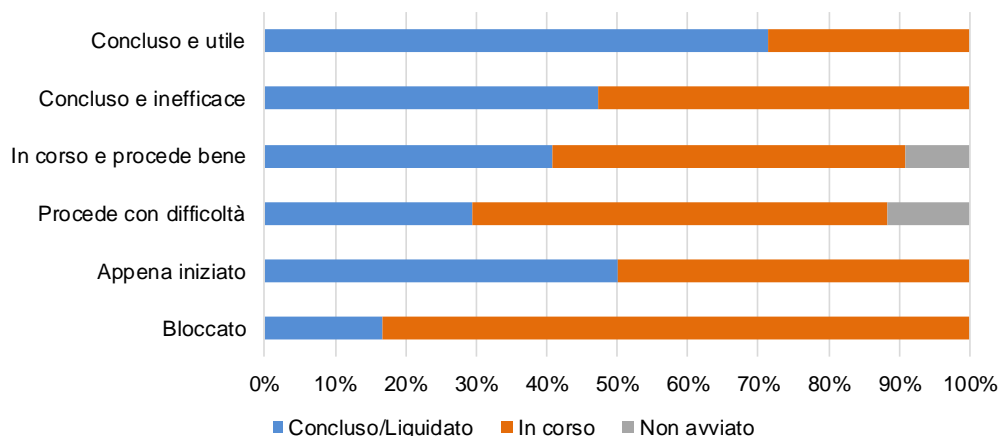


Fonte: elaborazioni NUVAP su dati su dati Monithon (2018)

3.3. Confronto tra esiti del monitoraggio civico e dati del Sistema Nazionale di Monitoraggio

Mettendo a confronto i progetti Conclusi/Liquidati o In Corso così come classificati nel Sistema Nazionale di Monitoraggio e pubblicati sul portale OpenCoesione, si nota che anche buona parte dei progetti che al momento del monitoraggio civico erano stati giudicati in modo critico (negativo o con giudizio sospeso in quanto il progetto si trovava in uno stato preliminare), ha proseguito nella sua attuazione (Fig. 8).

Fig. 8 – Programmazione 2007-2013 - Natura, Cultura e Turismo: giudizi espressi dal monitoraggio civico per stato del progetto (Giugno 2018)



Fonte: elaborazioni NUVAP su dati OpenCoesione e Monithon (2018)

In particolare osservando i 6 progetti che risultano bloccati al momento del monitoraggio civico (avvenuto tra il 2015 e i primi mesi del 2018 a seconda del progetto) si nota che al 30 giugno 2018 lo stato risulta essere “In corso”, e un progetto descritto nel 2015 dai cittadini come bloccato risulta “Concluso”. Analogamente, 5 dei 17 progetti indicati con “procede anche se con difficoltà” dagli utenti di Monithon ora risultano “Conclusi” o “Liquidati” (ovvero attuati almeno in termini finanziari) ad indicare che le difficoltà segnalate dai cittadini sono state nel frattempo superate.

3.4. Alcuni esempi di monitoraggio civico di grandi progetti

I progetti oggetto di monitoraggio civico con il costo pubblico più elevato sono 3 relativi rispettivamente al Nuovo Teatro dell'Opera di Firenze (46 milioni di euro circa)²⁴, al Rione Terra a Pozzuoli (30 milioni circa)²⁵ e al Quartiere fieristico di Bari (23 milioni circa)²⁶.

Nel Report di monitoraggio di aprile 2017 il progetto su Rione Terra era stato giudicato “In corso e procede bene” e al 30 giugno 2018, secondo quanto registrato nel Sistema Nazionale di Monitoraggio, risulta ancora “In corso”. Gli altri due progetti, a Firenze e a Bari, monitorati a valle della conclusione dei lavori, hanno ottenuto il giudizio sintetico “Concluso e utile”.

Nei Report di monitoraggio civico pubblicati su Monithon, in larga parte prodotti da utenti della scuola media superiore sono espressi commenti, anche tecnici, relativi ad aspetti che caratterizzano l'attuazione delle politiche di coesione sul territorio italiano. Sono frequentemente enfatizzate in positivo la ricchezza di risorse naturali e culturali che il territorio offre e in negativo la rigidità e i vincoli amministrativi e finanziari (ad es. nel caso prima menzionato del Nuovo Teatro dell'Opera di Firenze si erano verificati dei rallentamenti dovuti ai vincoli di spesa imposti all'Amministrazione comunale dal Patto Interno di Stabilità).

In taluni casi i Report di monitoraggio civico forniscono elementi di orientamento per l'azione pubblica (ad esempio, nel caso del quartiere fieristico a Bari si evidenziava che non ci sarebbe stato un beneficio

²⁴ <https://opencoazione.gov.it/it/progetti/6to574929/>

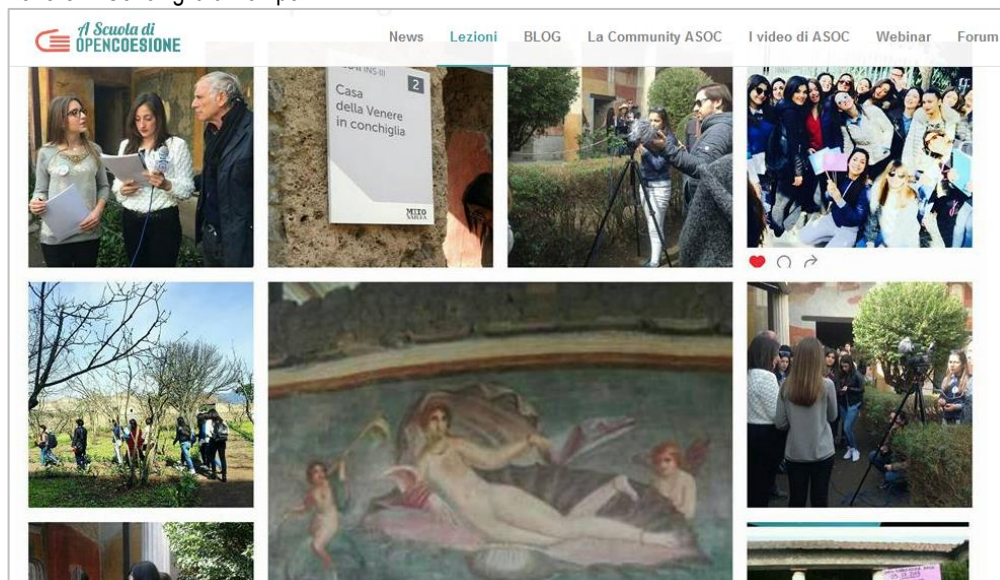
²⁵ <https://opencoazione.gov.it/it/progetti/1misert01/>

²⁶ <https://opencoazione.gov.it/it/progetti/1pufe4100255/>

reale con ricadute per il territorio in assenza di un piano di sviluppo integrato del circostante quartiere e senza una forte azione di coordinamento tra gli attori coinvolti nell'iniziativa progettuale).

Dalle analisi contenute nei Report di monitoraggio civico è confermata un'altra causa spesso sottostante la difficoltà di attuazione dei progetti nelle politiche di coesione: la gestione delle gare d'appalto e in particolare l'emergere di contenziosi giuridici nello svolgimento di procedure e forniture. E' questo, ad esempio, il caso del progetto di restauro degli apparati decorativi della Casa della Venere in Conchiglia a Pompei²⁷. Il progetto, parte del Grande Progetto Pompei, finanziato dal Programma Interregionale Attrattori naturali, culturali e turismo 2017-2013 risulta ad oggi "Concluso" con circa 615 mila euro di costo pubblico interamente pagati. Nel 2016, quando il progetto era stato oggetto di monitoraggio civico²⁸, era stato giudicato come "Concluso e utile" (In Fig. 9 alcune immagini del monitoraggio civico contenute nel Report), rilevando tuttavia che il ritardo di due anni nell'avvio dei lavori, proprio a causa di un contenzioso giudiziario che aveva bloccato l'aggiudicazione definitiva dell'appalto, aveva prodotto un impatto negativo sulla possibilità di fruizione in un periodo di grande affluenza di visitatori all'area archeologica di Pompei.

Fig. 9 – Attività di monitoraggio civico del progetto di restauro degli apparati decorativi della Casa della Venere in Conchiglia a Pompei



Fonte: A Scuola di OpenCoesione (www.ascoladiopencoesione.it)

La funzione che il monitoraggio civico svolge è triplice:

- è uno strumento di partecipazione civica e per esercitare l'*accountability* delle politiche pubbliche;
- può alimentare un'attuazione delle politiche informata e messa in condizione di migliorarsi anche in itinere, a partire dal riconoscimento di difficoltà, malfunzionamenti, elementi di blocco;

²⁷ <https://opencoesione.gov.it/progetti/1misepp30/>

²⁸ Il monitoraggio civico è stato effettuato nell'ambito di "A Scuola di OpenCoesione" (edizione 2015-16) dal Team "Ficcanaso Autorizzate", dell'Istituto E. Pascal di Pompei. Cfr. <http://www.ascoladiopencoesione.it/blog-scuole-1516/?team=1340>

- infine, può favorire una maggiore velocità nell'attuazione delle politiche, qualora lo stesso monitoraggio civico includa azioni e interventi che contribuiscano a riattivare procedure bloccate.

4. Considerazioni conclusive

A corredo di quanto illustrato in precedenza, si forniscono a seguire alcune considerazioni di sintesi sull'avanzamento dell'attuazione delle politiche di coesione 2014-2020, a partire da quanto è possibile osservare nel Portale OpenCoesione.

Al 30 Giugno 2018 - a oltre un triennio quindi dall'avvio formale del ciclo di programmazione 2014-2020 (da perfezionare entro il 2013 secondo il dettato regolamentare) - i pagamenti relativi per gli ambiti Natura, Cultura, Turismo costituiscono nel loro complesso il 12% circa del valore del loro finanziamento totale, dato leggermente inferiore a quello della spesa complessivamente monitorata su tutti i settori di investimento della politica di coesione (17,5%). Più prossimi al valore medio appaiono gli avanzamenti della spesa dei progetti rispettivamente nell'ambito Natura (16,7% del loro costo) e nell'ambito Turismo (15,6% del relativo costo). Più bassa è invece la quota di pagamenti sul totale del finanziamento pubblico nell'ambito Cultura (10,8%).

Si rileva, quindi, come nei precedenti cicli di programmazione, un avvio piuttosto lento dell'attuazione. Per interpretare correttamente questa lentezza è necessario tuttavia considerare, soprattutto per quanto attiene i fondi comunitari, come noto vincolati a uno stretto sistema di regole e di procedure, che le fasi di passaggio da un ciclo di programmazione all'altro sono caratterizzate da intense e gravose attività per le amministrazioni titolari di programmi operativi con conseguenti riflessi sulle tempistiche attuative.

Altro elemento da tenere in conto riguarda le tempistiche di adozione del pacchetto regolamentare (disposizioni comuni e regolamenti dei singoli fondi) per l'uso delle risorse comunitarie approvato in via definitiva solo a dicembre 2013 e di elaborazione dell'Accordo di Partenariato Italia-CE approvato a ottobre 2014.

Di conseguenza, la gran parte dei Programmi Operativi è stata decisa nel secondo semestre del 2015²⁹, in particolare quelli di alcune regioni del Sud caratterizzati da elevata dotazione finanziaria su un'ampia articolazione di settori di intervento e quindi filiere attuative potenzialmente più complesse.

Un ulteriore aspetto da tenere in considerazione nell'analizzare lo stato di avanzamento dell'attuazione 2014-2020 è relativo invece allo scarto temporale che si registra tra implementazione degli interventi e trasmissione sistematica e progressiva delle informazioni al Sistema Nazionale di Monitoraggio, che avviene sempre con un certo ritardo da parte delle amministrazioni responsabili dei programmi.

Guardando, invece, alla diversa velocità di spesa tra gli ambiti Natura, Cultura e Turismo un fattore determinante è certamente la taglia finanziaria dei progetti che, come si è visto in precedenza, per l'ambito Natura tende a essere di piccole dimensioni (nella gran parte dei casi inferiore a 1 milione di euro), mentre per l'ambito Turismo l'investimento si attua in buona parte attraverso l'erogazione di incentivi e l'uso di strumenti finanziari, modalità che permette una certa agilità procedurale e certamente tempistiche più contratte rispetto agli interventi per la realizzazione di opere e lavori pubblici.

La maggiore lentezza attuativa si rileva infatti nell'ambito Cultura in ragione della rilevanza, sia per numerosità di interventi che per finanziamento, di opere di restauro, recupero strutturale e funzionale di beni e complessi del patrimonio culturale anche di cospicue dimensioni finanziarie, con specificità e caratteristiche peculiari dal punto di vista tecnico-progettuale, procedurale e attuativo e che si riflettono sovente sulla tempistica realizzativa. Come già evidenziato, per l'ambito Cultura il contributo più significativo per finanziamento dedicato, viene sostenuto dai programmi settoriali gestiti a livello centrale (MiBAC), che da soli concentrano un avanzamento della spesa pari al 60% di tutta la spesa attestata per l'ambito Cultura.

²⁹ https://opencoesione.gov.it/it/programmi_2014_2020/

Il dato complessivo sui pagamenti maturati dai progetti Natura-Cultura-Turismo restituisce un avanzamento ancora modesto rispetto ai finanziamenti attivati, ma è bene rimarcare che esso non è di per sé sufficiente a rappresentare compiutamente il quadro dell'attuazione al 30 giugno 2018.

Considerando infatti il dato relativo agli impegni finanziari assunti in attuazione si osserva che il 39% del costo complessivo è stato impegnato e che il 32% degli impegni è stato oggetto di pagamenti. Ciò corrisponde a quanto registra in sintesi il monitoraggio circa lo stato di attuazione finanziaria, procedurale e fisica di ciascun intervento:

- Il 9% dei progetti monitorati è concluso o liquidato (per numerosità la gran parte concentrata in Turismo, in Cultura per finanziamento erogato);
- il 78% dei progetti monitorati è in corso (per numero di progetti per lo più ricadente in ambito Turismo, per entità delle risorse finanziarie attivate ricadente in ambito Cultura);
- il 13% dei progetti è ancora da avviare (la gran parte nell'ambito Cultura).

È prevedibile, tuttavia, che i dati di monitoraggio dei programmi registreranno un significativo avanzamento dell'attuazione, per via dell'accelerazione impressa nel secondo semestre di quest'anno in vista delle verifiche dei target di spesa di dicembre 2018 e non incorrere nel cosiddetto disimpegno automatico delle risorse (si ricorda che per il periodo 2014-2020 vale la cosiddetta regola "n+3" - art. 136 del Regolamento CE 1303/2013 – e che le certificazioni di spesa alla Commissione devono essere presentate entro il 31 dicembre del terzo anno successivo a quello dell'impegno nell'ambito del Programma).

La ricostruzione di quanto effettivamente finanziato e in attuazione nel periodo di programmazione 2014-2020 e dei primi esiti di esercizi di monitoraggio civico nel ciclo 2007-2013 segnala in definitiva la rilevanza assegnata all'attrattività turistica fondata sugli asset naturali e culturali.

Può essere infine utile, a conclusione del presente contributo, qualche cenno al futuro della politica di coesione comunitaria con l'entrata in piena attività dallo scorso giugno delle fasi preparatorie del prossimo ciclo 2021-2027 con la pubblicazione delle proposte di Quadro finanziario pluriennale e dei Regolamenti dei fondi strutturali europei³⁰.

Nel periodo 2021-2027 gli investimenti dell'UE saranno orientati su cinque obiettivi principali. Sui primi due, rispettivamente "un'Europa più intelligente" (innovazione, digitalizzazione, trasformazione economica e sostegno alle piccole e medie imprese) e "un'Europa più verde e priva di emissioni di carbonio" (transizione energetica, energie rinnovabili e lotta contro i cambiamenti climatici) saranno principalmente incentrati gli investimenti per lo sviluppo regionale (con una elevata concentrazione delle risorse del FESR e del Fondo di coesione).

Gli altri tre obiettivi puntano rispettivamente a "un'Europa più connessa" (reti di trasporto e digitali strategiche), "un'Europa più sociale" (pilastro europeo dei diritti sociali, occupazione di qualità, istruzione, competenze professionali, inclusione sociale ed equo accesso alla sanità), "un'Europa più vicina ai cittadini" (strategie di sviluppo gestite a livello locale e sviluppo urbano sostenibile in tutta l'UE).

Attraverso quest'ultimo obiettivo la politica di coesione fornisce un ulteriore sostegno alle strategie di sviluppo gestite a livello locale e conferisce maggiori responsabilità alle autorità locali nella gestione dei fondi, rafforza la dimensione urbana (6% del FESR destinato allo sviluppo urbano sostenibile e un nuovo programma di collegamento in rete e sviluppo delle capacità istituzionali destinato alle autorità cittadine - Iniziativa europea Urban). E' proprio in questo quadro che la nuova politica di coesione propone di circoscrivere l'investimento, in particolare attraverso l'impiego del FESR, sul patrimonio culturale e naturalistico, e sull'attrattività turistica nel contesto di strategie territoriali riguardanti le aree urbane, rurali e costiere.

³⁰ https://ec.europa.eu/regional_policy/it/2021_2027/

Nel proseguo delle varie fasi negoziali che si susseguiranno da qui al 2020, sarà possibile declinare alla scala nazionale, facendo tesoro delle lezioni apprese nei precedenti cicli di programmazione, l'approccio strategico della politica di coesione comunitaria per l'attrattività territoriale attraverso la valorizzazione, anche in chiave turistica, delle risorse culturali e del patrimonio naturale.