

5.1 IL TURISMO NELLE POLITICHE DI COESIONE COMUNITARIE E NAZIONALI¹

1. Introduzione

Il presente contributo illustra gli investimenti rivolti all'attrattività turistica territoriale finanziati nell'ambito delle politiche di coesione comunitarie e nazionali, aggiornando informazioni e dati ormai da tempo parte integrante della Sezione Istituzioni del Rapporto sul Turismo Italiano².

L'analisi considera gli investimenti attivati dalla politica di coesione nell'ultimo decennio, un orizzonte temporale particolarmente significativo in quanto abbraccia due cicli di programmazione: quello 2014-2020 in corso - di cui si illustrano le scelte e le allocazioni finanziarie programmatiche - e quello 2007-2013 appena concluso, di cui si restituisce il quadro degli interventi in attuazione, come tracciati dal Sistema di Monitoraggio Unitario e pubblicati sul portale OpenCoesione³.

Sia le risorse comunitarie che nazionali apportano contributi finanziari significativi all'implementazione di *policy* per l'attrattività turistica, politiche che in Italia rivestono un ruolo centrale nelle agende per lo sviluppo e sono alla costante attenzione del governo centrale, dei governi locali e dei territori, pur nella complessa configurazione di un settore che, soprattutto in alcune aree del Paese, stenta ad organizzarsi in termini di sistema.

L'estesa articolazione degli ambiti in cui si esplica la filiera del turismo, caratterizzata da un'ampia trasversalità con altre politiche più squisitamente settoriali ("settore dei settori", "settore non settore"), la dimensione multilivello degli attori coinvolti e la pluralità dei processi di *governance*, sono i principali elementi in gioco da combinare nel disegno delle strategie di settore e degli strumenti per attuarle.

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), Carlo Amati e Antonio Andreoli (elaborazioni e analisi dei dati del portale OpenCoesione), Federica Di Piazza, Sara Gaudino, Tecla Livi (contributi tematici su Sviluppo Urbano sostenibile, Strategia di Specializzazione Intelligente, Agenda Digitale). Si ringrazia Studiare Sviluppo s.r.l per il supporto tecnico al Team di OpenCoesione.

² La programmazione 2014-2020, la cui architettura generale era stata descritta nella precedente edizione del Rapporto sul Turismo Italiano si è progressivamente affinata nel corso 2016-2017 ed è oggi possibile fornire un quadro aggiornato con riferimento agli investimenti che, a vario titolo, riguardano il turismo sia di fonte comunitaria che a valere su risorse nazionali per lo sviluppo. Cfr. Rapporto sul Turismo italiano, XX edizione 2015/2016, Parte quinta, cap.5.1 Il turismo nella politica di coesione dal 2007-2013 al 2014-2020, pagg.675-684.

³ Il portale OpenCoesione (www.opencoessione.gov.it) pubblica, con licenza CC-BY-SA, i dati sui progetti finanziati dalle politiche di coesione in Italia di fonte Sistema di Monitoraggio Unitario gestito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'UE (IGRUE) e alimentato da tutte le Amministrazioni coinvolte nell'attuazione di tali politiche finanziate sia da risorse nazionali che comunitarie. Attualmente sono disponibili i dati riferiti al ciclo 2007-2013.

2 *Un decennio di investimenti in turismo nella politica di coesione*

Con tale consapevolezza, in seno alle politiche di coesione sono stati elaborati e nel tempo maturati specifici assunti per questi ambiti di *policy*, declinati in opzioni strategiche tematiche e dimensioni territoriali verso cui è stato indirizzato l'investimento di fonte comunitaria e nazionale in distinti ambiti di programmazione e relative scale di intervento.

Ai fini della presente analisi si considerano investimenti in/per il turismo quelli riguardanti i seguenti ambiti, sinteticamente denominati Natura, Cultura e Turismo:

- 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 (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 (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 (Turismo).

Si assume, infatti, che il rafforzamento degli *asset* naturali e culturali rappresenti in Italia una condizione di vantaggio per concretizzare strategie di offerta turistica e per organizzare il posizionamento competitivo delle destinazioni anche alla luce dei nuovi paradigmi sui comportamenti turistici e sulle motivazioni di viaggio rispetto ai quali l'identità dei luoghi assume rilevanza crescente.

Il presente contributo è strutturato come segue:

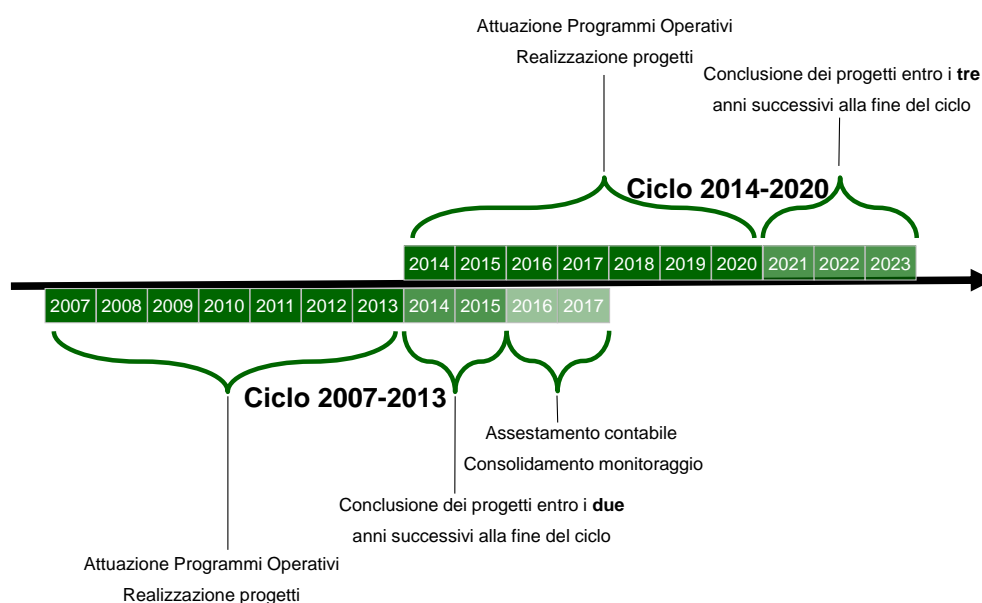
- il paragrafo 2 è dedicato alla ricostruzione della programmazione del 2014-2020 sia in termini di approcci strategici e strumenti operativi, sia in termini di investimenti complessivi previsti;
- il paragrafo 3, sempre con riferimento al ciclo di programmazione 2014-2020, illustra le scelte operate a livello territoriale mettendo in evidenza alcuni aspetti qualitativi e specificità nelle diverse macroaree del Paese;
- il paragrafo 4 è dedicato all'analisi di quanto è in attuazione con riferimento al ciclo di programmazione 2007-2013;
- il paragrafo 5 fornisce alcuni elementi di sintesi sul ruolo che le politiche di coesione hanno svolto e stanno svolgendo per l'attrattività turistica dei territori e propone spunti di approfondimento valutativo circa la loro efficacia.

2. Strategie, allocazioni finanziarie e strumenti attuativi nel 2014-2020

La politica di coesione si articola su cicli pluriennali di programmazione delle risorse e di attuazione degli strumenti operativi. Il bilancio comunitario stanziava i fondi dedicati con cadenza settennale, ma l'impiego degli stessi, come stabilito dai regolamenti attuativi, interessa un intervallo temporale più lungo, la cui conclusione, inevitabilmente, si sovrappone all'avvio del ciclo successivo (cfr. Fig.1 con riferimento ai periodi 2007-2013 e 2014-2020).

Dal 2007-2013 anche le risorse nazionali per lo sviluppo e la coesione (Fondo per lo Sviluppo e la Coesione - FSC) sono allineate ai medesimi cicli temporali.

Fig.1. Durata dei cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020 della politica di coesione comunitaria



2.1. La programmazione comunitaria

L'Accordo di Partenariato (AP) 2014-2020 ha lanciato una serie di sfide alle politiche di valorizzazione delle risorse culturali e naturali e al posizionamento competitivo delle destinazioni turistiche, in relativa discontinuità rispetto agli obiettivi di "Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo" del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013⁴. Ha, infatti, prefigurato specifiche traiettorie di miglioramento delle condizioni di offerta e di fruizione del patrimonio nelle aree di attrazione culturale e/o naturale con rilevanza strategica nazionale o regionale - per assetti già dati e/o ulteriori direttrici di sviluppo - con la finalità ultima di concorrere, consolidare e promuovere processi di sviluppo alla scala territoriale, in particolare nel Mezzogiorno del Paese.

⁴ Cfr. Accordo di Partenariato Italia 2014-2020, sez. 1° pp. 205 ss. (il documento è consultabile al seguente indirizzo: http://opencoesione.gov.it/programmi_2014_2020/).

Nel declinare risultati attesi e azioni si punta sull'integrazione di queste risorse territoriali sia attraverso la produzione di beni e la promozione di servizi di natura pubblica, sia con il sostegno al sistema delle imprese. Le politiche turistiche sono quindi concepite come intersettoriali e ricomprendono tutte le attività e i servizi che hanno in comune l'obiettivo di attrarre e soddisfare il turista, anche attraverso la sperimentazione di approcci innovativi e l'utilizzo delle *Information and Communication Technology* (ICT).

La strategia di valorizzazione, indirizzata verso risorse e competenze territoriali, adotta un approccio sistemico e integrato e la prospettiva della destinazione turistica quale luogo (meta del viaggio) in cui gli asset territoriali, risorse culturali e naturali in primo luogo, si integrano funzionalmente con servizi e infrastrutture, costruendo un prodotto turistico riconoscibile sui mercati. Investimento pubblico e capitale privato sono pertanto chiamati a sostenere azioni di *Destination Management* - favorendo meccanismi di coordinamento e una *governance* unitaria dei processi - e a stimolare l'aggregazione dei fattori di attrattività e i servizi, guardando alla domanda in funzione delle caratteristiche specifiche del territorio.

Nell'attuale ciclo di programmazione si intende, in definitiva, migliorare la competitività e la capacità di attrazione delle destinazioni turistiche, promuovendo modelli reticolari, sostenendo la partecipazione, la cooperazione e lo scambio tra attori pubblici e privati operanti nella filiera e la competitività delle imprese attraverso interventi di qualificazione dell'offerta e di innovazione di prodotto/servizio, strategica ed organizzativa, inclusa la qualificazione del capitale umano.

Nell'ambito dell'Obiettivo Tematico (OT) 6 – *Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse* sono attesi risultati in termini di miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione nelle aree di attrazione naturale e culturale e di rafforzamento delle destinazioni turistiche per favorirne un posizionamento maggiormente competitivo.

Nell'ambito dell'Obiettivo Tematico (OT) 3 – *Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese* sono attesi risultati di consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali, anche in chiave turistica, attraverso il sostegno alle imprese profit e no-profit nei settori produttivi collegati alle risorse territoriali ed ai loro sistemi di offerta. Si mira così a rendere più competitivi gli operatori e le attività produttive collegate al sistema turistico, incluse le industrie culturali e creative, chiamandole ad operare in modalità aggregata ed integrata attraverso lo schema della rete di impresa e la sperimentazione di modelli innovativi di gestione delle destinazioni.

Lo schema sinottico riportato a seguire illustra in sintesi le relazioni e le sinergie definite dall'AP 2014-2020 rispettivamente tra i Risultati attesi (Obiettivi specifici), la scala di programmazione interessata (nazionale/regionale) e l'articolazione delle diverse azioni ad essi collegate.

AP 2014-2020 - Articolazione logica dei Risultati Attesi - Azioni di interesse tematico per il turismo

OT 6 "ATTRATTIVITA'"		OT3 "COMPETITIVITA'"		PROGRAMMI OPERATIVI
Risultati attesi	Azioni	Risultati attesi	Azioni	
NATURA Miglioramento condizioni e standard di offerta e fruizione del patrimonio nelle aree di attrazione naturale	<ul style="list-style-type: none"> - Interventi per la tutela e la valorizzazione di aree di attrazione naturale di rilevanza strategica (aree protette in ambito terrestre e marino, paesaggi tutelati) tali da consolidare e promuovere processi di sviluppo - Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio naturale attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate 	Consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali	<ul style="list-style-type: none"> - Supporto allo sviluppo di prodotti e servizi complementari alla valorizzazione di identificati attrattori culturali e naturali del territorio, anche attraverso l'integrazione tra imprese delle filiere culturali, turistiche, sportive, creative e dello spettacolo, e delle filiere dei prodotti tradizionali e "tipici" 	Programmi Operativi Regionali
CULTURA Miglioramento condizioni e standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale nelle aree di attrazione	<ul style="list-style-type: none"> - Interventi per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale, materiale e immateriale, nelle aree di attrazione di rilevanza strategica tale da consolidare e promuovere processi di sviluppo - Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate 		Programma Operativo Nazionale <i>Cultura e Sviluppo</i> Programmi Operativi Regionali	
TURISMO Riposizionamento competitivo delle destinazioni turistiche	<ul style="list-style-type: none"> - Sostegno alla fruizione integrata delle risorse culturali e naturali e alla promozione delle destinazioni turistiche 		<ul style="list-style-type: none"> - Sostegno a processi di aggregazione e integrazione tra imprese (reti di imprese) nella costruzione di un prodotto integrato nelle destinazioni turistiche - Sostegno alla competitività delle imprese nelle destinazioni turistiche, attraverso interventi di qualificazione dell'offerta e innovazione di prodotto/servizio, strategica ed organizzativa 	Programmi Operativi Regionali

Risultati attesi e azioni, come definiti nell'Accordo di Partenariato 2014-2020 con riferimento alla valorizzazione degli asset naturali e culturali e al riposizionamento competitivo delle destinazioni turistiche, costituiscono la base comune per la declinazione di strategie trasversali di intervento a scala territoriale, ovvero per le Aree Interne⁵ e per lo Sviluppo Urbano Sostenibile, e quella di Specializzazione Intelligente.

⁵ Per un'analisi delle opportunità di sviluppo turistico nelle Aree Interne si rinvia al successivo punto 5.3 in questa Sezione del Rapporto.

2.2. La programmazione nazionale

Il “*Turismo, cultura e valorizzazione delle risorse naturali*” è un’area tematica di rilievo strategico nazionale anche per l’utilizzo delle risorse nazionali del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione⁶ che, congiuntamente ai Fondi strutturali europei, rappresenta lo strumento finanziario principale - con una chiave di riparto pari all’80% nel Mezzogiorno e al 20% nel Centro Nord - attraverso cui vengono attuate le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali del Paese.

La programmazione del FSC 2014-2020 avviene attraverso Piani operativi o Piani stralcio, approvati dal CIPE, rispondenti ad aree tematiche nazionali⁷, definite da una apposita Cabina di regia⁸.

Su proposta dell’Autorità politica per la coesione, il CIPE, con la propria delibera n. 25/2016⁹, ha ripartito le risorse del Fondo e definito i principi/criteri di funzionamento e di utilizzo delle risorse.

La programmazione delle risorse FSC è effettuata anche attraverso i nuovi strumenti denominati Patti per lo sviluppo (declinati a scala di regione o di città metropolitana) che hanno l’obiettivo di definire interventi prioritari e trainanti per ciascun territorio, le azioni da intraprendere per attuarli e gli ostacoli da rimuovere, la tempistica, le reciproche responsabilità del Governo e delle amministrazioni regionali e locali.

Sono, inoltre, allocate risorse nazionali di cofinanziamento incluse nei Programmi comunitari o confluite nei Programmi Complementari a titolarità delle Regioni Sicilia, Calabria e Campania e, con riferimento ai temi qui trattati, del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, per la realizzazione di nuovi progetti e in parte destinate ai completamenti dei progetti inseriti nella programmazione dei fondi strutturali 2007-2013.

2.3. Le risorse finanziarie complessive

La dimensione finanziaria complessiva programmata nel 2014-2020 per le aree tematiche Cultura, Natura e Turismo è stimabile in circa 5,4 miliardi di euro (Tab.1), con una pari distribuzione nelle due principali componenti di investimento pubblico per i temi considerati: i fondi comunitari con l’insieme dei Programmi Operativi Nazionali (PON) e Regionali (POR) che danno attuazione all’Accordo di Partenariato Italia 2014-2020 da un lato, e quelli nazionali dall’altro, che sostengono rispettivamente la cd. Programmazione Complementare (POC), e i Piani Operativi e i Patti per lo sviluppo cofinanziati dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020 (FSC)¹⁰.

⁶ Per approfondimenti si rinvia all’indirizzo <http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2017/10/16/fondo-per-lo-sviluppo-e-la-coesione-2/>

⁷ Oltre alla già citata area tematica Turismo, cultura e valorizzazione delle risorse naturali sono individuate: Infrastrutture, Ambiente, Sviluppo economico e produttivo, Agricoltura, Occupazione, inclusione sociale e lotta della povertà, istruzione e formazione, Rafforzamento PA.

⁸ La Cabina di regia (istituita con DPCM del 25 febbraio 2016) è composta dall’Autorità politica per la coesione (che la presiede), dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con funzioni di Segretario del CIPE, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, dal Ministro delegato per l’attuazione del programma di Governo, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da un Presidente di Città metropolitana designato dall’ANCI, da tre Presidenti di Regione designati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (incluso il Presidente della stessa Conferenza), di cui due rappresentanti delle Regioni “meno sviluppate e in transizione” e un rappresentante delle Regioni “più sviluppate”.

⁹ Le Delibere CIPE sono reperibili al seguente indirizzo <http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2017/06/13/ricerca-delibere-cipe/>

¹⁰ Documenti disponibili nel portale OpenCoesione (http://opencoesione.gov.it/programmi_2014_2020/).

Grande importanza è assegnata al tema Cultura, che assorbe in media il 63% circa del totale delle risorse, ammontare riconducibile in larga parte ai Programmi e ai Piani Nazionali a titolarità del MiBACT, Amministrazione centrale di settore (1,36 miliardi di euro, di cui 0,36 sul Programma Operativo FESR “PON Cultura e Sviluppo” e 1 miliardo sul Piano Stralcio del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione).

All’ambito tematico Turismo è assegnato un 27% del totale delle risorse, e solo il 10% alla Natura.

Tab. 1 - Programmazione 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo: allocazioni finanziarie programmatiche. Valori in Milioni di Euro e composizione percentuale

Ambiti tematici	Fondi Comunitari (FESR)		Fondi Nazionali		di cui Fondo Sviluppo e Coesione		di cui Programmi Operativi Complementari (*)		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
NATURA	299	11,0	277	10,2	277	11,6	-	-	576	10,6
CULTURA	1.608	59,4	1.778	65,7	1.512	63,1	266	85,5	3.386	62,5
TURISMO	801	29,6	652	24,1	607	25,3	45	14,5	1.453	26,8
TOTALE	2.708	100,0	2.707	100,0	2.396	100,0	311	100,0	5.414	100,0

(*) Non sono incluse le risorse allocate nel Programma Operativo Complementare 2014-2020 della Calabria agli ambiti Natura, Cultura e Turismo, in quanto gli interventi previsti sono inseriti in un Asse di Intervento più ampio del perimetro di interesse
Fonte: elaborazioni NUVAP su dati OpenCoesione, Open Data Platform CE, Programmi Operativi FESR e Piani e Programmi finanziati da risorse nazionali a Ottobre 2017

In coerenza con la missione dei fondi, nel complesso le risorse sono ovviamente concentrate nel Mezzogiorno (circa 77% del totale), ma guardando al solo ambito Turismo la percentuale raggiunge l’84% e per l’ambito Natura supera il 95%.

Come si vedrà nei paragrafi successivi il menù degli ambiti di intervento è articolato e consente alle amministrazioni titolari di programmi di operare le scelte più appropriate sulle azioni da condurre, modulandole in funzione degli obiettivi strategici declinati a livello territoriale.

3. Gli investimenti 2014-2020 programmati nei territori

3.1. I programmi dei fondi strutturali europei

Per meglio comprendere i contenuti della programmazione e la distribuzione territoriale delle risorse a favore della valorizzazione degli asset naturali e culturali e per il riposizionamento delle destinazioni turistiche, è possibile esaminare le allocazioni finanziarie dei PO FESR 2014-2020 per specifici “campi di intervento” - codificati nei Regolamenti di attuazione dei Fondi¹¹ - che permettono di distinguere gli investimenti previsti su beni e servizi pubblici da quelli a sostegno delle imprese (Tab.2)¹².

¹¹ Cfr. il già citato *Regolamento di esecuzione (UE) n. 215/2014 della Commissione, del 7 marzo 2014*.

¹² Sul portale *open data* della Commissione Europea (<https://cohesiondata.ec.europa.eu>) sono disponibili, per il ciclo 2014-2020, dati e informazioni su programmazione e attuazione dei Fondi SIE nei diversi Stati Membri. Ai fini della redazione del presente contributo sono stati utilizzati, in particolare, il *dataset* contenente i valori programmatici delle risorse UE per campo di intervento (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/EU-Level/ESIF-2014-2020-categorisation-ERDF-ESF-CF-planned/9fpg-67a4>) e il *dataset* con le risorse programmate per asse con dettagli sul cofinanziamento (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-2014-2020-FINANCES-PLANNED-DETAILS/e4v6-qrrq>).

Nel complesso gli investimenti programmati sono distribuiti per due terzi su interventi di natura prettamente pubblica (infrastrutture e servizi) e per un terzo a sostenere, attraverso incentivi, la competitività delle imprese.

Se si guarda al Turismo in senso stretto, la percentuale di incentivi sale al 54% circa, segnalando l'attenzione posta agli operatori privati dalle politiche di settore. In questo senso appare altresì significativa la quota percentuale di risorse programmate a sostegno della filiera culturale e creativa, che raggiunge il 25% del totale programmato per la Cultura, ad indicare che i Programmi operativi cofinanziati dai fondi strutturali (ed in particolare il PON Cultura e Sviluppo, vedi oltre) hanno raccolto la rinnovata sfida verso il rafforzamento e l'ampliamento degli operatori di un comparto con ampie potenzialità di crescita.

Non è invece possibile quantificare le allocazioni finanziarie per il sostegno di imprese che operano nella valorizzazione degli *asset naturali*¹³, mentre gli investimenti per la promozione di tali risorse con esplicita finalità turistica sono stati inclusi nel tema Turismo.

Tab. 2 - Programmazione comunitaria 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo: allocazioni finanziarie programmatiche per tipo di sostegno. Valori in Milioni di Euro e composizione percentuale

Tipo di sostegno	Beni e servizi pubblici		Sostegno alle imprese		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
NATURA	299	100,0	-	-	299	100,0
CULTURA	1.210	75,2	398	24,8	1.608	100,0
TURISMO	367	45,8	434	54,2	801	100,0
TOTALE	1.876	69,3	832	30,7	2.708	100,0

Fonte: elaborazioni NUVAP su dati OpenCoesione, Open Data Platform CE e Programmi Operativi FESR a Ottobre 2017

Per quanto riguarda i *beni e servizi pubblici* (circa 1,9 miliardi di euro), considerata anche la distribuzione per macroaree del Paese si evince che (Tab. 3 e Fig. 2):

- nell'ambito *Natura* (che assorbe in media nazionale il 16% del totale delle risorse) gli investimenti sono orientati in prevalenza alla tutela e valorizzazione della biodiversità (58% circa), mentre il restante 42% è destinato alla tutela, ripristino e uso sostenibile dei siti Natura 2000 (42%); va notato che per quest'ultimo campo di intervento sono programmate risorse solo nel Mezzogiorno del Paese;
- nell'ambito *Cultura* (che assorbe la quota maggioritaria di risorse, ovvero il 64,5% del totale in media nazionale) dominano interventi di protezione, sviluppo e promozione del patrimonio culturale pubblico (83,2% del totale in media nazionale, oltre il 90% nelle regioni del Centro Nord); una quota di queste risorse è programmata all'interno di assi di intervento specificamente destinati allo sviluppo urbano sostenibile (un approfondimento sui programmi che hanno scelto di investire in cultura e turismo nelle città è contenuto nel Box 1 – Agenda urbana: Cultura e Turismo in fondo a questo paragrafo). Molto più contenuta la quota destinata allo sviluppo e alla promozione di servizi culturali (pari a circa il 13% in media nazionale, leggermente più elevata nel Mezzogiorno dove è pari al 14,3%), mentre, nello specifico dei servizi pubblici digitali, inclusi *open data e-culture*, è possibile imputare con certezza al settore solo la quota (circa 40 milioni di euro) allocata a titolo del PON Cultura e Sviluppo (pari al 3,4% sull'investimento complessivo in Cultura); per quanto riguarda invece i

¹³ Ciò a causa del fatto che nel Reg. n.215/2014 non è stato codificato uno specifico campo di intervento con queste finalità.

Programmi Operativi Regionali la quota di risorse destinata a questa finalità e al turismo elettronico non è ricostruibile in via programmatica¹⁴, ma si possono tuttavia fornire alcuni elementi qualitativi - tenendo conto di quanto descritto nei documenti di programmazione - per i quali si rimanda al Box 2 – Agenda digitale: Cultura e Turismo in fondo al paragrafo;

- nell'ambito *Turismo* (che assorbe, in media nazionale e senza rilevanti differenze tra macroaree, il 20% circa delle risorse) gli investimenti programmati nei vari campi di intervento si distribuiscono in modo molto simile nelle diverse aree del Paese e con una leggera prevalenza di risorse destinate allo sviluppo e alla promozione di servizi turistici pubblici (38% in media), mentre alla protezione, sviluppo e promozione di beni turistici pubblici è assegnato poco meno del 30% del totale delle risorse; significativa, in termini di peso percentuale, la quota destinata allo sviluppo e promozione del potenziale turistico delle aree naturali (35% circa sia nel Mezzogiorno che nel Centro Nord).

Tab. 3 - Programmazione comunitaria 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo: allocazioni finanziarie programmatiche per macroarea - Beni e servizi pubblici. Valori in Milioni di euro e composizione percentuale

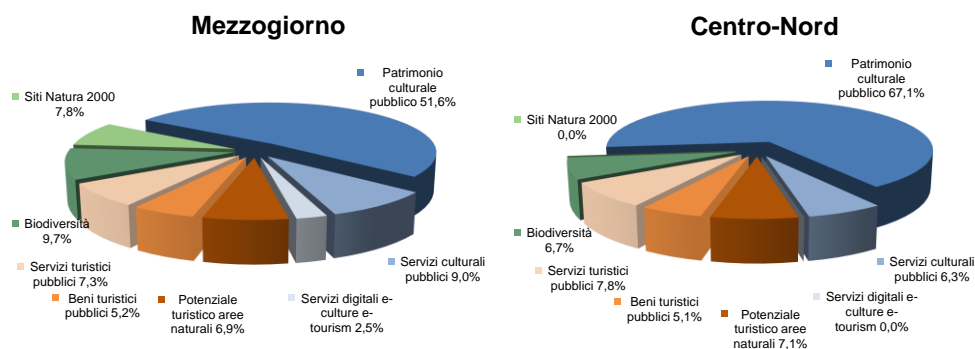
TEMA	CAMPO DI INTERVENTO	Mezzogiorno		Centro Nord		ITALIA	
		v.a	%	v.a	%	v.a	%
NATURA	Biodiversità	157	55,5	17	100,0	173	57,9
	Siti Natura 2000	126	44,5	-	-	126	42,1
	Totale Natura	282	17,5	17	6,7	299	16,0
CULTURA	Patrimonio culturale pubblico	836	81,7	171	91,4	1007	83,3
	Servizi culturali pubblici	146	14,3	16	8,6	161	13,3
	Servizi digitali e-culture, e-tourism (*)	41	4,0	-	0,0	41	3,4
	Totale Cultura	1.023	63,1	187	73,3	1.210	64,5
TURISMO	Potenziale turistico aree naturali	112	35,6	18	35,29	130	35,5
	Beni turistici pubblici	85	27,0	13	25,49	98	26,8
	Servizi turistici pubblici	118	37,5	20	39,2	138	37,7
	Totale Turismo	315	19,4	52	20,0	367	19,5
TOTALE		1.621	100,0	255	100,0	1.876	100,0

(*) Campo di intervento considerato solo per le allocazioni finanziarie del PON Cultura e Sviluppo

Fonte: elaborazioni NUVAP su dati OpenCoesione, Open Data Platform CE e Programmi Operativi FESR a Ottobre 2017

¹⁴ Le risorse sono allocate in un campo di intervento relativo alla digitalizzazione complessiva del settore pubblico e quindi più ampio degli ambiti *e-culture* e *e-tourism* di interesse per questa analisi.

Fig. 2. Programmazione 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo: finanziamento per campo di intervento per macroarea. Composizione percentuale



Fonte: elaborazioni NUVAP su dati OpenCoesione, Open Data Platform CE e Programmi Operativi FESR a Ottobre 2017

Passando a esaminare l'articolazione per campo di intervento delle allocazioni finanziarie programmate a *sostegno delle imprese* negli ambiti Cultura e Turismo (per complessivi 832 milioni di euro)¹⁵, va rilevato che a livello medio nazionale oltre la metà dell'investimento complessivo (52,2%) viene allocato per lo sviluppo e la promozione di beni (45,6%) e servizi turistici (54,4%) nelle PMI. Una quota rilevante delle risorse totali (47,8%) è destinata al sostegno delle imprese che operano nel comparto produttivo dei beni e dei servizi culturali e creativi (Tab.4); in questo ambito svolge un ruolo importante il PON Cultura e Sviluppo, che intende esplicitamente sollecitare l'attivazione degli operatori privati, attraverso alcune specifiche azioni di sostegno alle imprese in fase di startup nella filiera culturale e creativa (44 milioni di euro), e le imprese, incluse quelle del comparto sociale, collegate ai settori culturale, ricreativo e turistico, per le quali sono previste specifiche allocazioni finanziarie (complessivamente 43 milioni di euro, di cui 29 milioni per le imprese sociali)¹⁶.

¹⁵ Si ricorda che per l'ambito tematico Natura non è stato possibile ricostruire ex ante l'allocazione finanziaria destinata al sostegno alle imprese in quanto, se presenti, sono inseriti in un campo di intervento molto più ampio.

¹⁶ Non è possibile isolare l'investimento ai settori Cultura e Turismo previsto da alcuni POR nell'ambito dei campi di intervento genericamente rivolti al sostegno alle imprese sociali e allo sviluppo delle attività delle PMI e dell'imprenditorialità.

Tab. 4 - Programmazione comunitaria 2014-2020 - Cultura e Turismo: allocazioni finanziarie programmatiche per macroarea e campo di intervento "Sviluppo delle imprese" - Valori in Milioni di Euro e composizione percentuale

TEMA	CAMPO DI INTERVENTO	Mezzogiorno	Centro Nord	ITALIA			
CULTURA	Start-up d'impresa (*)	44	13,4	-	44	11,2	
	Imprese sociali (*)	29	8,8	-	29	7,3	
	Beni culturali e creativi	62	18,6	37	55,4	98	24,7
	Servizi culturali e creativi	196	59,2	30	44,6	226	56,8
	Totale Cultura	332	52,0	66	34,2	398	47,8
TURISMO	Beni turistici	190	61,8	8	6,4	198	45,6
	Servizi turistici	117	38,2	119	93,6	236	54,4
	Totale Turismo	307	48,0	127	65,8	434	52,2
TOTALE		639	100,0	193	100,0	832	100,0

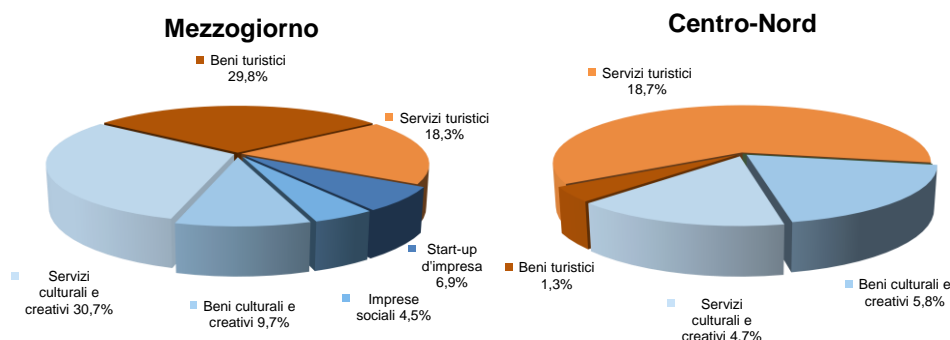
(*) Campo di intervento considerato solo per le allocazioni finanziarie del PON Cultura e Sviluppo

Fonte: elaborazioni NUVAP su dati OpenCoesione, Open Data Platform CE e Programmi Operativi FESR a Ottobre 2017

Dal punto di vista territoriale l'articolazione tra ambiti tematici (Cultura e Turismo) e la scelta dei campi di intervento è abbastanza differenziata e in parte riconducibile alla dotazione finanziaria in valore assoluto (assai più elevata per il Sud del Paese) e alla diversa maturità dei comparti produttivi esaminati (Fig. 3); in particolare:

- nel Mezzogiorno il sostegno alle imprese che operano nell'ambito tematico Cultura assume un peso più elevato (62%) rispetto al Turismo (48%), anche grazie alle risorse programmate dal PON Cultura e Sviluppo per la filiera culturale e creativa (complessivamente 114 milioni di euro); in ambito strettamente turistico si rileva una maggiore incidenza di incentivi destinati allo sviluppo e promozione di beni turistici che raggiunge quasi il 62% del totale rispetto al 38,2% destinato ad incentivare lo sviluppo dei servizi turistici;
- nel Centro Nord, al contrario, sono le imprese operanti nel settore turistico in senso stretto a rappresentare le potenziali beneficiarie degli incentivi programmati (66% circa) rispetto a quelle operanti nella filiera culturale e creativa (34,2%); la priorità è assegnata allo sviluppo dei servizi cui è riservato oltre il 90% degli incentivi del comparto.

Fig. 3. Programmazione 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo: finanziamento per campo di intervento per macroarea. Composizione percentuale



Fonte: elaborazioni NUVAP su dati OpenCoesione, Open Data Platform CE e Programmi Operativi FESR a Ottobre 2017

L'analisi fin qui condotta mostra come l'adesione al mandato dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 sia stato tradotto in modo differenziato nelle diverse macroaree del Paese, e restituisce un primo quadro delle diverse traiettorie di cambiamento atteso, sia a livello nazionale sia a livello regionale, in ragione delle peculiarità e delle caratteristiche territoriali, nonché di specifiche scelte proprie e coerenti con i distinti contesti di programmazione. Al riguardo va sottolineato che in alcune delle programmazioni regionali queste *policy* coincidono o concorrono in maniera determinante all'attivazione dei *driver* di sviluppo delle strategie regionali di specializzazione intelligente che rappresentano veicolo e ambito di integrazione e complementarità anche favorendo sinergie tra azioni e/o fondi. A questo proposito si segnala che tutte le Regioni individuano le aree tematiche dell'industria culturale e creativa e del turismo quali *driver* prioritari di sviluppo nell'ambito delle rispettive *Strategie di specializzazione intelligente* (per maggiori dettagli si veda Box 3 – Strategia di Specializzazione Intelligente: Turismo, Patrimonio culturale e Industrie della creatività, in fondo al presente paragrafo).

3.2. I programmi dei fondi nazionali per lo sviluppo e la coesione

L'analisi delle allocazioni finanziarie per gli ambiti tematici Natura, Cultura, Turismo a valere sulle risorse nazionali per lo sviluppo e la coesione 2014-2020, si basa sull'esame dei documenti di programmazione approvati, come di seguito descritti¹⁷.

Con riferimento alle *risorse complementari ai Programmi Operativi nazionali e regionali* 2014-2020 (ex Fondo di Rotazione) si evidenziano per coerenza tematica e rilevanza finanziaria (Tab.5):

- il Programma Complementare al PON (FESR) Cultura e Sviluppo con una dotazione complessiva di risorse pari a circa 133,6 milioni di euro (cui si aggiungono circa 45 milioni di euro per i completamenti dei progetti avviati nel 2007-2013 per un totale di circa 179 milioni di euro); la logica di intervento è speculare a quella del PON cofinanziato dai fondi strutturali; sono pertanto previste sia azioni rivolte agli *asset* del patrimonio, per la tutela e la valorizzazione dei beni e la promozione/attivazione di servizi per la loro fruizione (circa l'84% del totale), sia azioni di sostegno alle attività economiche e alla filiera delle imprese collegate alla valorizzazione e fruizione dei beni nelle aree di attrazione (16%);
- Il Programma Complementare al POR (FESR) Campania che prevede investimenti nell'ambito Cultura (circa 82 milioni di euro) per la realizzazione di azioni di valorizzazione delle attività culturali e delle produzioni audiovisive sul territorio regionale, di sostegno ai teatri e alle Fondazioni culturali, nonché interventi per la valorizzazione di percorsi turistico – culturali (residenze borboniche e siti UNESCO); nell'ambito Turismo (con un'allocazione di circa 30 milioni di euro) sono previste azioni di sostegno all'integrazione e aggregazione tra imprese delle filiere turistiche, sportive, ma anche culturali, creative e dello spettacolo, e delle filiere dei prodotti tradizionali e tipici; azioni regionali per lo sviluppo turistico delle Aree interne; monitoraggio e coordinamento dei servizi di accoglienza e ospitalità, finalizzati a valutare l'efficienza delle infrastrutture materiali e immateriali per il turismo; promozione turistica dell'immagine regionale in Italia e nel mondo; azioni di cooperazione con altre regioni europee mirate allo sviluppo del turismo nelle sue diverse declinazioni (culturale, ambientale, agriturismo, ecc.);
- Il Programma Complementare al POR (FESR) Sicilia che prevede interventi (circa 15 milioni di euro) a sostegno degli investimenti dei Comuni per il potenziamento del patrimonio storico, paesaggistico, ambientale e dei beni culturali e la valorizzazione turistica dei centri urbani;

¹⁷ Per le risorse nazionali allocate nei rispettivi piani e programmi non è disponibile la codifica dello specifico campo di intervento.

- il Programma Complementare al POR (FESR) Calabria che prevede un Asse di Intervento con una dotazione finanziaria di circa 130 milioni per la "Tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale", perimetro più ampio di quello di interesse (e per tale ragione queste risorse non sono considerate nella stima complessiva); va tuttavia rilevato che, secondo gli orientamenti della Regione, la gran parte di tali risorse dovrebbero essere destinate a Cultura e Turismo.

Tab.5. Programmazione nazionale 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo: allocazioni finanziarie programmatiche per ambiti di programmazione. Valori in Milioni di Euro e composizione percentuale

Ambiti di programmazione		Programmi complementari Nazionali (ex FdR)	Programmi complementari Regionali (ex FdR)	Piani Operativi/ Piani Stralcio (FSC)	Patti per lo sviluppo (FSC)	Altre assegnazioni CIPE (FSC)	Totale
NATURA	v.a.	-	-	-	277	-	277
	%	-	-	-	100,0	-	100,0
CULTURA	v.a.	179	87	1.000	498	14	1.778
	%	10,1	4,9	56,2	28,0	0,8	100,0
TURISMO	v.a.	-	45	-	607	-	652
	%	-	6,9	-	93,1	-	100,0
TOTALE	v.a.	179	132	1.000	1.382	14	2.707
	%	6,6	4,9	36,9	51,1	0,5	100,0

Fonte: elaborazioni NUVAP su Piani, Programmi e Delibere CIPE a Ottobre 2017

Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020, che costituisce il principale Fondo nazionale per il riequilibrio economico e sociale del Paese, come già anticipato, individua tra le aree di rilievo strategico il "Turismo, cultura e la valorizzazione delle risorse naturali", con una assegnazione finanziaria pari a circa 2,2 miliardi di euro (Delibera CIPE 25/2016), programmati come di seguito indicato.

Al Piano Cultura e turismo (approvato con Delibera CIPE 3/2016) è assegnato un importo pari a 1 miliardo di euro. Il Piano, presentato dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MiBACT), ha l'obiettivo strategico di potenziare l'offerta culturale e i sistemi di fruizione turistica del patrimonio culturale nazionale nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile dei territori e di rilancio della competitività territoriale del Paese. Intende dare attuazione a una strategia unitaria e nazionale, ancorché fortemente collegata alle istanze locali, attivando consistenti investimenti per interventi di media-grande dimensione che interessano componenti del patrimonio culturale di rilievo nazionale e internazionale dai quali si attendono risultati effettivi e duraturi in termini di sviluppo.

Il Piano rappresenta, dunque, un'occasione importante per provare a superare i limiti delle politiche tradizionalmente attuate sia a livello centrale – in prevalenza orientate, in ragione delle disponibilità del bilancio ordinario, a coprire gli ingenti fabbisogni di conservazione – sia regionale, in generale indirizzate verso interventi molto diffusi, di piccola dimensione e di impatto locale.

Nello specifico il Piano agisce sul rafforzamento e sulla riqualificazione del sistema delle infrastrutture culturali attraverso una serie di interventi diretti alla tutela, valorizzazione e messa in rete del patrimonio culturale, materiale ed immateriale, ed al consolidamento e/o realizzazione dei sistemi territoriali turistico-culturali.

Dal punto di vista della distribuzione territoriale, gli interventi ricompresi nel Piano sono localizzati in via prevalente nelle regioni del Centro Nord (indicativamente 67% dell'investimento territorializzato).

In particolare, l'assegnazione finanziaria è ripartita in tre macroaggregati, rispettivamente:

- 645 milioni di euro per la realizzazione di 26 interventi di potenziamento e di qualificazione di

14 *Un decennio di investimenti in turismo nella politica di coesione*

asset particolarmente rilevanti del sistema museale nazionale, in grado di rappresentare servizi strategici di rango territoriale e/o urbano, nonché poli di attrattività turistica (musei, aree archeologiche e importanti complessi architettonici) localizzati sia nel Mezzogiorno (ad es. Napoli, Museo Nazionale Archeologico e Museo di Capodimonte; Reggia di Caserta, area archeologica di Ercolano), sia nel Centro Nord (es. Ferrara, Museo nazionale dell'Ebraismo e della Shoa; Genova, Palazzo Reale; Roma, Galleria Nazionale di Arte Moderna; Alessandria, Cittadella; Torino, Musei Reali), per migliorarne accessibilità e funzionalità, in linea con i più elevati standard internazionali;

- 185 milioni di euro per 7 interventi relativi ad ambiti e sistemi territoriali turistico-culturali, anche a valenza interregionale - cammini, itinerari, percorsi, interventi di area vasta, che necessitano di importanti interventi affinché si consolidi la domanda di fruizione culturale e turistica - in cui promuovere sinergie e integrazione delle risorse culturali al fine di innescare sostenibili processi di sviluppo. Tra questo tipo di interventi figurano ad esempio la valorizzazione della rete dei Cammini di S. Francesco nelle regioni Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Umbria e Marche; il recupero e la valorizzazione del tracciato stradale dell'antica Via Appia nelle regioni Lazio, Campania, Basilicata e Puglia per promuovere una mobilità turistica "lenta" di accesso e fruizione al patrimonio culturale; il consolidamento dell'itinerario della Via Francigena nel tratto viterbese;
- 170 milioni di euro riservati al sostegno di interventi da individuare con DPCM, di cui 150 milioni di euro per interventi - di importo non superiore a dieci milioni di euro - di tutela, valorizzazione, recupero di patrimonio culturale, e più in generale di interesse culturale, in attuazione dell'iniziativa "Bellezz@-Recuperiamo i luoghi culturali dimenticati".

Le risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione concorrono anche al finanziamento di interventi compresi nei *Patti per lo sviluppo*, sottoscritti dal Governo rispettivamente con tutte le Regioni e Città metropolitane del Mezzogiorno¹⁸, e con alcune città e Regioni del Centro Nord¹⁹.

Complessivamente sono stati allocati quasi 1,4 miliardi di euro di FSC 2014-2020 per 171 interventi²⁰ negli ambiti Natura, Cultura e Turismo (con il 96% dei finanziamenti concentrati nel Mezzogiorno), in buona parte con diretta finalità turistica (43% nel Mezzogiorno e 75% nel Centro Nord); rilevante anche la quota destinata alla tutela e valorizzazione degli asset naturali, che interessa solo il Sud del Paese (20,9% del totale)²¹.

Nell'ambito *Natura*, sono programmate 39 azioni per un importo totale di circa 277 milioni di euro; tra gli interventi di più grandi dimensioni si possono citare: la rinaturalizzazione del territorio, la tutela della diversità biologica e la valorizzazione della dimensione sociale e culturale delle foreste in Sicilia (per un importo di 120 milioni di euro); la valorizzazione delle aree ad alta valenza ambientale, il recupero e la

¹⁸ I Patti per il Sud (finanziati con Delibera CIPE 26/2016) declinano operativamente le linee di intervento portanti del Masterplan per il Mezzogiorno che costituisce il quadro di riferimento politico per il superamento dei divari territoriali. Sono frutto di una intensa interlocuzione tra Governo e amministrazioni regionali e città metropolitane sancita in un accordo interistituzionale finanziato da diverse fonti. In ogni Patto sono indicati: le linee strategiche; gli strumenti e le risorse a disposizione; gli interventi prioritari da realizzare; il costo e le risorse ad esso destinate; la *governance* del processo. I dettagli sui Patti sottoscritti sono disponibili all'indirizzo http://www.opencoesione.gov.it/programmi_2014_2020.

¹⁹ Ad ottobre 2017 sono stati sottoscritti i Patti delle Regioni Lazio e Lombardia (che tuttavia non beneficiano di risorse FSC 2014-2020) e delle Città Metropolitane di Firenze, Genova, Milano e Venezia.

²⁰ Sono stati considerati solo gli interventi cofinanziati dal FSC 2014-2020 e non il totale degli interventi inseriti nei Patti per evitare duplicazioni nel calcolo delle risorse finanziarie.

²¹ La stima si fonda sulla ripartizione per Linee e Azioni tematiche delle allocazioni finanziarie previste nei Patti come registrata nel Sistema IGRUE alimentato in fase di prima programmazione. Per assicurare confrontabilità con le allocazioni stimate a valere sui Fondi Strutturali nell'ambito Natura sono stati inclusi anche gli interventi di tutela della biodiversità.

messa in sicurezza di compendi e itinerari di interesse naturalistico e turistico nella città metropolitana di Cagliari (circa 21 milioni di euro) e la salvaguardia e la valorizzazione delle zone umide in Sardegna (20 milioni di euro); la valorizzazione integrata dei sistemi montani, degli itinerari e percorsi in aree ad alto valore paesaggistico e dei sistemi lacuali in Molise (con tre progetti per un valore totale di 32 milioni di euro); il Patto città campagna, ovvero la valorizzazione degli attrattori naturali - parchi e le lame delle terre di Bari e il parco naturale Alta Murgia - in Puglia (con tre progetti per un valore complessivo di 25 milioni di euro).

Nell'ambito *Cultura* sono programmate 50 azioni per un importo totale di circa 498 milioni di euro; tra quelle con maggiori risorse si segnalano: gli interventi su siti culturali e archeologici ad alta attrattività turistica (115,5 milioni di euro) e sui beni culturali e storico-artistici di culto (78 milioni di euro) in Sicilia; l'intervento di restauro e valorizzazione del Teatro Massimo a Palermo (22 milioni di euro) e la rifunzionalizzazione del sistema museale di Catania (circa 11 milioni di euro); il progetto di valorizzazione del Rione Terra (70 milioni di euro) in Campania; il Polo culturale e didattico per la creatività e le arti della città metropolitana di Bari (18 milioni di euro).

Nell'ambito *Turismo* sono programmate 82 azioni per un importo totale di circa 607 milioni di euro; tra i progetti di maggiori dimensioni spiccano: in Puglia, le attività di promozione e infrastrutturazione turistica dei beni demaniali (60 milioni di euro); in Abruzzo, il progetto di completamento "*bike to coast and inside*" - Costa, Collina, entroterra di Aterno (quasi 60 milioni di euro), la mobilità multimodale dell'area Alto Sangro, Passo Godi (Scanno), Roccaraso, il completamento centro turistico integrato di Castel di Sangro (26,5 milioni di euro), gli interventi sulle infrastrutture funzionali alla valorizzazione turistica delle stazioni invernali Passolanciano - Maielletta (20 milioni di euro) e la realizzazione bacino sciistico Ovindoli- Magnolia - Campo Felice (10 milioni di euro); in Molise, il completamento funzionale del Sistema Albergo Diffuso (20 milioni di euro); nella città Metropolitana di Reggio Calabria, interventi di riqualificazione dei lidi e degli impianti termali (circa 13,5 milioni di euro articolati in 12 interventi).

Altre assegnazioni a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione relative all'ambito tematico Cultura, sono destinate ad iniziative di sviluppo dell'industria culturale e creativa, e di sostegno alle città individuate quali "Capitali italiane della Cultura"²²; in particolare:

- *Sensi contemporanei – Lo sviluppo dell'industria audiovisiva relativa alla regione Toscana* (Delibera CIPE 98/2015); programma a carattere triennale (circa 11 milioni di euro di FSC e 16 milioni di euro di cofinanziamento privato, per complessivi 27 milioni di euro circa), finalizzato all'innovazione tecnologica e all'ammodernamento delle sale cinematografiche, e al sostegno alla produzione audiovisiva (Fondo Cinema della Regione riservato al documentario, cofinanziamento di produzioni televisive, sostegno alla produzione di festival);
- *Capitali italiane della Cultura 2015* (Delibera CIPE 97/2015); l'importo complessivo di 1 milione è assegnato ed equamente ripartito tra le città di Cagliari, Lecce, Perugia, Ravenna, Siena per il finanziamento di programmi di eventi ed iniziative culturali a valenza nazionale e/o internazionale, di alto rilievo culturale, scientifico, artistico e storico proposti al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MiBACT), che contribuisce al cofinanziamento di tali iniziative con risorse a carico del proprio bilancio, nella misura di 800 mila euro per ciascuna Città, per un ammontare complessivo di 4 milioni di euro.
- *Capitali italiane della Cultura 2016-2017* (Delibera CIPE 49/2017); importo complessivo di 2 milioni di euro, equamente ripartito tra le città di Mantova e Pistoia per programmi di eventi e iniziative culturali a valenza nazionale e/o internazionale, di alto rilievo culturale, scientifico, artistico e storico da realizzare nelle due Città.

²² Iniziativa a titolarità del MiBACT attivata dal 2015 (per approfondimenti è possibile consultare la seguente pagina web: http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/visualizza_asset.html_1398816910.html).

L'articolazione delle allocazioni per ambiti tematici vede, anche a valere sui fondi nazionali, una quota maggioritaria destinata a Cultura (65,7%), seguita da Turismo (24,1%) e Natura (10,6%). Dal punto di vista territoriale (Tab. 6) si osserva nel Centro Nord una elevatissima concentrazione sul solo ambito Cultura con il 93,1% delle risorse. Al contrario nel Mezzogiorno pur rimanendo la Cultura l'ambito prioritario di investimento (53,6%), si assegna molta importanza al Turismo (31,9%) e una discreta attenzione a Natura (14,5%).

Tab.6. Programmazione nazionale 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo: allocazioni finanziarie programmatiche per macroarea. Valori in Milioni di Euro e composizione percentuale

Macroaree	Mezzogiorno		Centro-Nord		Non ripartibili		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
NATURA	277	14,5	-	-	-	-	277	10,2
CULTURA	1.025	53,6	583	93,1	170	100,0	1.778	65,7
TURISMO	609	31,9	43	6,9	-	-	652	24,1
TOTALE	1.911	100,0	626	100,0	170	100,0	2.707	100,0

Fonte: elaborazioni NUVAP su Piani, Programmi e Delibere CIPE a Ottobre 2017

L'analisi sin qui condotta mette in evidenza il rilevante ruolo che le politiche di coesione comunitarie e nazionali potranno svolgere nel ciclo di programmazione 2014-2020 per l'attrattività turistica dei territori, in particolare del Sud del Paese. Si tratta di investimenti consistenti che si aggiungono a quanto già realizzato o in corso di realizzazione a valere sul ciclo di programmazione 2017-2013 ormai concluso, di cui si forniscono nel successivo paragrafo 4 gli elementi salienti.

BOX 1 – Agenda urbana: Cultura e Turismo

Lo Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS), introdotto nei Regolamenti UE 2014 – 2020, è declinato nell'Accordo Partenariato Italia 2014-2020 in una strategia strutturata che, sulla scorta delle esperienze pregresse di progetti integrati urbani, persegue l'Agenda Urbana attraverso una programmazione operativa unitaria, fondata su tre grandi temi fondamentali (*driver*):

- ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città;
- pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati;
- rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali.

In questo quadro l'AP segnala la possibilità di definire un quarto *driver* "opzionale" di indirizzo strategico specifico che "potrà essere definito da ciascuna Regione con riferimento alle peculiarità del proprio territorio e della programmazione in essere", quale la tematica della competitività turistica e dell'attrattività delle risorse naturali e culturali.

16 Regioni hanno adottato una strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile (oltre al "Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane" - PON Metro dedicato alle 14 città metropolitane), ma una esplicita integrazione tra SUS e strategie e azioni orientate alle dimensioni materiali e immateriali di Turismo e Cultura, è stata individuata da sole 6 Regioni - 4 nel Centro Nord (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Umbria) e 2 nel Mezzogiorno (Abruzzo e Campania) - prevedendo nei rispettivi programmi operativi un asse tematico pluri-obiettivo. Qui la strategia di valorizzazione turistica del patrimonio storico architettonico appare integrata ed unitaria: l'attrattività dell'area urbana è di sovente perseguita affiancando ai tradizionali investimenti sul patrimonio pubblico e sullo sviluppo dei servizi ai fini culturali e di promozione turistica gli altri *driver* dell'Agenda urbana, declinati specificatamente sulla filiera del turismo e della cultura spesso sostenuta da interventi di digitalizzazione e diffusione dei servizi digitali.

Nei programmi regionali è possibile individuare alcune dimensioni prevalenti rispetto alla valorizzazione delle risorse culturali e alla competitività, sintetizzati come segue.

Prevalgono le scelte orientate agli interventi di tutela e valorizzazione delle risorse culturali e del patrimonio storico-architettonico tanto ai fini della conservazione quanto al miglioramento degli standard di offerta mediante investimenti finalizzati allo sviluppo dei beni e servizi culturali pubblici, mentre il sostegno alla filiera economica del turismo, seppure specificata nelle diverse regioni, rimane un'opzione evocata sullo sfondo: i processi di aggregazione e collaborazione di imprese della filiera culturale sono collocabili sia entro schemi di sostegno alla nascita e al consolidamento delle PMI (es. Campania), sia riferibili a percorsi di partecipazione dei cittadini e alle imprese (es. Emilia Romagna), ovvero nell'ambito di strategie di marketing intorno al prodotto turistico unitario (es. Piemonte).

Nelle regioni che perseguono la tutela e la valorizzazione del proprio patrimonio culturale anche a fini turistici, spesso la strategia si integra con gli obiettivi connessi al miglioramento del livello di accessibilità materiale o immateriale delle aree di attrazione delle città. In questa accezione, i programmi privilegiano scelte rivolte alla creazione di servizi digitali sui siti oggetto d'intervento (come si evince anche dal BOX 2) attraverso la sperimentazione di approcci innovativi e l'utilizzo delle Information and Communications Technology (ICT) e in taluni casi si focalizzano sulla mobilità urbana sostenibile. Non si ritrova invece una chiara integrazione tra le politiche di inclusione sociale nei quartieri disagiati e la dimensione della Cultura e del Turismo.

Sono prevalentemente le città capoluogo di regione e quelle capoluogo di provincia, le principali destinatarie di risorse per l'incremento dell'attrattività culturale e turistica. In alcuni casi le città sono state selezionate in relazione a una strategia di complementarità con le città capoluogo che possono avvalersi del PON Metro, o si privilegia una strategia territoriale di area vasta volta tanto a rafforzare la rete dei centri minori quanto a privilegiare il sistema turistico complessivo (Umbria). La tipologie di luoghi/patrimonio storico ed architettonico su cui si concentrano le azioni si polarizzano tra città medie (Campania), aree bersaglio da individuare mediante un processo di selezione *place based* (Piemonte), aree con valenza storica già identificate (Borgo Castello a Gorizia, centri storici di Teramo e L'Aquila), oppure su specifici

luoghi/contenitori a valenza culturale e turistica. A seguire schema di riepilogo delle strategie di sviluppo urbano sostenibile nelle 6 regioni interessate.

Centro Nord	
Emilia Romagna	Processi di valorizzazione del patrimonio culturale in area urbana finalizzati ad innescare processi di sviluppo in una logica sistemica ed unitaria che include tanto le risorse artistiche e culturali quanto le infrastrutture, i servizi e le imprese operanti nella filiera culturale, creativa. Nei contenitori riqualificati prenderanno avvio Laboratori Urbani in cui si intende promuovere la sperimentazione di prodotti e servizi digitali.
Friuli Venezia Giulia	Programma di valorizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale (Trieste, Udine, Pordenone e Gorizia), per migliorarne la fruizione e accrescere la domanda turistica in una direttrice integrata con lo sviluppo e diffusione di servizi ICT innovativi per residenti, imprese e turisti, in coerenza con i precedenti Piani Integrati di Sviluppo Urbano Sostenibile (PISUS).
Piemonte	Nei capoluoghi di provincia Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Novara, Verbania, Vercelli si sostengono le valenze culturali di pregio attraverso "Progetti integrati per la messa in rete e la valorizzazione del patrimonio storico culturale" anche mediante il sostegno all'aggregazione delle imprese per la costruzione di un prodotto turistico unitario.
Umbria	5 poli urbani (Perugia, Spoleto, Città di Castello, Terni e Foligno) oggetto di una strategia di area vasta su cui convergono azioni volte a potenziare i sistemi di attrattori culturali, migliorandone la fruizione anche attraverso nuovi sistemi di illuminazione pubblica, la messa in rete in termini di accessibilità, di mobilità urbana sostenibile e di fruizione digitale.
Mezzogiorno	
Abruzzo	La strategia si concentra sui i Poli urbani di L'Aquila, Pescara e Chieti mediante azioni integrate e tese a tutelare, mettere in rete e valorizzare il patrimonio culturale, incrementandone la fruizione turistico-culturale attraverso l'implementazione di servizi digitali e di infomobilità differenziati tra le città: connessione delle eccellenze artistiche e dei punti panoramici delle aree naturali (Pescara), valorizzazione dei centri storici (Teramo e L'Aquila), realizzazione nuovo polo culturale (Chieti).
Campania	In 19 città medie (già interessate dai Programmi Integrati Urbani - PIU Europa) si perseguono azioni di valorizzazione dell'identità culturale e di riposizionamento competitivo delle destinazioni turistiche, integrate al sostegno di imprese in fase di start up in grado di promuovere la messa in rete del patrimonio culturale (anche in sinergia con le imprese sociali) e la fruizione integrata delle risorse mediante l'utilizzo delle tecnologie ICT.

BOX 2 – Agenda Digitale: Cultura e Turismo

L'Accordo di Partenariato 2014-2020 assegna un ruolo centrale alle politiche di modernizzazione e trasformazione digitale, riconoscendo l'importanza del digitale quale tecnologia abilitante molti altri settori dell'economia ed elemento in grado di stimolare e sostenere la crescita economica e sociale del Paese. Il tema Agenda Digitale è, per sua definizione, fortemente trasversale e, all'interno della cornice programmatica dei Fondi strutturali, si ritrova applicato a differenti ambiti tematici (Sanità, Scuola, Giustizia, Turismo, ecc.). Sono i cosiddetti Ecosistemi - prefigurati dal Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica amministrazione 2017-2019 - i settori o le aree di intervento in cui si svolge l'azione delle Pubbliche amministrazioni - dalla sanità all'agricoltura, dalla scuola ai beni culturali - che lavorano, con una visione orientata al cittadino e alle imprese, allo sviluppo di servizi digitali pubblici.

Nell'ambito dell'Ecosistema Beni culturali e turismo, a luglio 2017 è stato sottoscritto a livello nazionale un protocollo di intesa tra i Ministeri dello sviluppo economico (MISE), e dei beni, attività culturali e turismo (MIBACT) con l'Agenzia per l'Italia Digitale, finalizzato all'elaborazione di "Interventi per la valorizzazione e promozione del settore turistico attraverso la definizione di strategie digitali" e in particolare alla creazione di una federazione di reti wi-fi sul territorio italiano, accessibili attraverso SPID. La federazione vuole essere punto di partenza e stimolo allo sviluppo di nuovi servizi digitali che facilitino l'accesso e la fruizione del patrimonio artistico, naturale e culturale del Paese.

A livello di programmazione regionale dei fondi comunitari, le politiche per la valorizzazione delle risorse culturali e naturali trovano significative integrazioni tematiche con l'ambito Agenda digitale e, in termini di sviluppo competitivo dei territori, spesso in sinergia anche con azioni dedicate allo Sviluppo Urbano Sostenibile (cfr. BOX 1), in particolare rivolte a rafforzare le applicazioni delle TIC per l'*e-government*, l'*e-learning*, l'*e-inclusion*, l'*e-culture* e l'*e-health*. Tra Mezzogiorno e Centro Nord, 7 regioni e 1 provincia autonoma hanno riservato esplicita attenzione all'investimento tecnologico in ambito turistico, prevedendo interventi specifici in sinergia tra azioni volte alla diffusione e sviluppo del digitale e promozione del Turismo.

Mezzogiorno	
Sardegna	Ambito ICT settore prioritario di specializzazione e come tecnologia abilitante il Turismo: <i>Internet of Things</i> e piattaforme per connettere tecnologie " <i>Smart Objects</i> " nel campo applicativo del <i>e-tourism</i> .
Sicilia	Digitalizzazione e diffusione di servizi digitali negli ambiti <i>e-Culture</i> in maniera integrata con valorizzazione dei beni culturali: sviluppo e implementazione biblioteche ed emeroteche digitali e archivi cartografici digitali di beni paesaggistici, archeologici, architettonici e relativi al patrimonio culturale.
Centro-Nord	
Emilia Romagna	Integrazioni e complementarietà tra valorizzazione delle risorse culturali e interventi di digitalizzazione all'interno dell'Agenda Urbana: laboratori aperti per l'alfabetizzazione e l'inclusione digitale e lo sviluppo delle nuove competenze ICT nei beni culturali oggetto di riqualificazione quali elementi identitari delle città in un'ottica di valorizzazione e promozione.
Friuli Venezia Giulia	Sostegno al Turismo attraverso progetti integrati di riqualificazione e valorizzazione dei centri storici (Udine, Gorizia) per migliorare la fruizione e accrescere la domanda turistica: servizi ICT innovativi per residenti, imprese e turisti, e l'intero sistema economico locale attraverso, maggiore diffusione rete wifi e ampliamento offerta servizi web di promozione dell'offerta culturale.

Liguria	Iniziative "Easy Holiday" e "Open Maps" per consentire al turista di scoprire e visitare la regione pianificando tramite internet diverse tipologie di itinerari - turistico, culturale, enogastronomico e sportivo - l'estensione e il potenziamento della rete WiFi Liguria "Liguria WiFi 3.0".
Prov. Aut. Bolzano	Sviluppo dell' <i>e-culture</i> e dell' <i>e-tourism</i> sostenendo iniziative quali http://www.cultura.bz.it o l'applicazione "Trekking Suedtirol" anche nell'ottica di creare le condizioni favorevoli a potenziare le imprese operanti in questo campo e in particolare le start-up innovative.
Umbria	Interventi di digitalizzazione volti a rafforzare l'impiego delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (TIC) da parte dei soggetti privati attivi nel settore turistico e, in particolare, da parte delle PMI, al fine di facilitare un accesso ampio ed efficace ai servizi turistici di qualità.
Valle d'Aosta	Applicazioni di <i>e-government</i> nelle aree interne per valorizzazione e marketing territoriale del patrimonio naturale e culturale e riposizionamento competitivo di destinazioni turistiche: ottimizzazione di siti internet dedicati alla promozione e al marketing territoriale, creazione di servizi innovativi di fruizione e promozione del patrimonio attraverso adozione di tecnologie avanzate e utilizzo di <i>open data</i> .

BOX 3 - Strategia di specializzazione intelligente: Cultura, Turismo e Industrie della creatività

Nell'ambito della politica di coesione comunitaria 2014-2020, la definizione di una Strategia di specializzazione intelligente rappresenta un prerequisito per il finanziamento (FESR) delle azioni di rafforzamento dell'attività di innovazione delle imprese e del sistema innovativo nei programmi operativi regionali e nazionali (Rafforzamento della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione). Per la loro natura di strategie di sviluppo, le *Strategie di specializzazione intelligente* stimolano anche l'attivazione dei potenziali territoriali di sviluppo legati alla cultura (Agenda digitale e Competitività dei sistemi produttivi). Le Strategie di Specializzazione intelligente individuano traiettorie di sviluppo che fanno leva sui vantaggi competitivi territoriali, sul potenziale innovativo in settori produttivi e ambiti tecnologici specifici. L'elaborazione di tali strategie ha implicato l'identificazione delle risorse e delle caratteristiche uniche di ogni regione; ha favorito l'individuazione di una visione condivisa del futuro basata sull'eccellenza; ha richiesto la definizione di priorità verticali che riguardano aree di innovazione e tecnologie; ha sollecitato l'incontro tra percorsi e conoscenze imprenditoriali con gli ambiti della scienza e della tecnologia.

L'Italia ha predisposto una Strategia di Specializzazione Intelligente nazionale (SNSI) imperniata su 5 aree tematiche (Industria intelligente e sostenibile, energia e ambiente, Salute, Alimentazione, Qualità della vita; Agenda Digitale, Smart Communities, Sistemi di mobilità intelligente; Turismo, Patrimonio culturale e industria della creatività; Aerospazio e difesa) e 21 Strategie di Specializzazione Intelligente regionali (S3) che fanno riferimento a 12 aree di specializzazione (Blue growth; Chimica verde; Energia; Fabbrica intelligente; Salute; Agrifood; Smart, secure and inclusive Communities; Tecnologie per gli Ambienti di Vita; Mobilità sostenibile; Patrimonio culturale; Design, creatività e Made in Italy; Aerospazio). Sia a livello nazionale sia regionale si prevedono azioni tese all'incremento dell'attività di innovazione delle imprese al rafforzamento del sistema innovativo e al consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali.

La SNSI si attua prevalentemente attraverso i Programmi operativi nazionali dedicati ai temi della Ricerca e Innovazione (PON Imprese e Competitività - dotazione finanziaria di 2,9 miliardi di euro e PON Ricerca e Innovazione - dotazione di circa 1,3 miliardi di euro), che intervengono quasi esclusivamente nel Mezzogiorno (il PON Imprese e Competitività impiega 100 milioni di euro nelle regioni Centro Nord). Le più promettenti traiettorie tecnologiche della SNSI riguardano i sistemi e le applicazioni per il turismo, la fruizione della cultura e l'attrattività del Made in Italy; le tecnologie e le applicazioni per la conservazione, gestione e

valorizzazione dei beni culturali, artistici e paesaggistici; le tecnologie per il design evoluto, per l'artigianato digitale e per le produzioni audio-video, *gaming* ed editoria digitale.

Le S3 regionali si attuano nei rispettivi programmi operativi regionali (FESR e FSE) a partire da analisi sulla consistenza e sulle dinamiche dei flussi e della spesa turistica attivata dal sistema produttivo culturale e creativo, sulle competenze e *know how* nel campo del restauro, della valorizzazione, del design e della produzione di stile disponibili a livello locale. Tutte le regioni hanno individuato traiettorie specifiche nei settori del patrimonio e delle attività culturali, dell'industria culturale e creativa e del turismo.

Le S3 delle regioni del Mezzogiorno scommettono tutte sulle potenzialità del patrimonio artistico-culturale (tecnologie per il patrimonio culturale) e sulla vivacità del sistema economico collegato (design, creatività e made in Italy). Talvolta si privilegia il binomio turismo/asset culturali (Sicilia, Calabria, Molise), in altri casi si punta sul sistema delle imprese culturali e/o creative (Puglia, Basilicata), in un caso (Campania) l'area di innovazione individuata comprende anche le tecnologie per l'edilizia sostenibile. In larga parte l'approccio all'innovazione tende a valorizzare le

tecnologie digitali volte a migliorare la fruizione del patrimonio artistico-culturale, per attrarre nuove tipologie di visitatori, coinvolgendo nuovi pubblici, per attivare nuovi canali di distribuzione e/o promuovere nuovi modelli di consumo. Si fa leva anche sui sistemi di trasporto intelligenti (ITS) e sulla disponibilità di informazioni aggiornate per la fruizione dell'offerta culturale, al fine di facilitare, arricchire e diversificare gli itinerari di fruizione turistica e quindi attivare nuovi segmenti di domanda; talvolta si intende valorizzare i possibili collegamenti con l'area di specializzazione dell'AgriFood, puntando sulla filiera turistica-culturale-gastronomica.

MEZZOGIORNO

Abruzzo	<i>Moda, design</i>
Basilicata	<i>Industria culturale e creativa</i>
Calabria	<i>Turismo e cultura</i>
Campania	<i>Beni culturali, turismo, edilizia sostenibile</i>
Molise	<i>Industrie culturali, turistiche e creative</i>
Puglia	<i>Comunità digitali, creative ed inclusive</i>
Sardegna	<i>Turismo</i>
Sicilia	<i>Turismo, beni culturali e cultura</i>

CENTRO NORD

Emilia Romagna	<i>Industrie culturali e creative</i>
Friuli Venezia Giulia	<i>Cultura, creatività, turismo</i>
Lazio	<i>Industrie creative digitali</i>
Liguria	<i>Economia del mare e turismo</i>
Lombardia	<i>Industrie creative e culturali</i>
Marche	<i>Valorizzazione filiere del Made in Italy</i>
P.A. Bolzano	<i>Industrie creative</i>
P.A. Trento	<i>Turismo, cultura, sport e tempo libero</i>
Piemonte	<i>Made in Italy</i>
Toscana	<i>Piattaforme, servizi per turismo e commercio</i>
Umbria	<i>Industrie creative e turismo</i>
Val D'Aosta	<i>Crescita Intelligente</i>
Veneto	<i>Smart Manufacturing</i>

Le S3 delle regioni del **Centro-Nord** sono orientate soprattutto al sostegno di processi di innovazione e di rafforzamento della competitività del tessuto economico e imprenditoriale, anche collegato al binomio turismo-cultura, nella logica di mobilitazione di investimenti privati. Si scommette sulle traiettorie tecnologiche afferenti all'area di specializzazione del design, della creatività e del made in Italy (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto, P.A. Bolzano). In altri casi le traiettorie di sviluppo sono delineate anche all'interno di ambiti più circoscritti (Liguria, Toscana, P.A. Trento).

4. Gli investimenti attivati nel ciclo di programmazione 2007-2013²³

In questo paragrafo si presentano i principali dati sugli investimenti a vario titolo confluiti sugli ambiti tematici Natura, Cultura e Turismo nel ciclo di programmazione 2007-2013 a partire dai progetti censiti nel Sistema di Monitoraggio Unitario delle politiche di coesione al 30 aprile 2017 e consultabili sul Portale OpenCoesione.

Per una corretta interpretazione dei dati presentati di seguito va considerato che, nonostante il ciclo di programmazione 2007-2013 si sia concluso, la fotografia che emerge dal Sistema di Monitoraggio ad aprile 2017 non può considerarsi completamente assestata in quanto le procedure di chiusura contabile dei programmi erano, a quella data, ancora in corso.

L'approccio analitico utilizzato è analogo a quello adottato per la descrizione della Programmazione 2014-2020 che considera i tre ambiti - Natura, Cultura, Turismo - significativi per rappresentare le politiche messe in atto per la valorizzazione degli asset naturali e culturali e l'attrattività turistica²⁴.

4.1. Progetti e fonti di finanziamento

Al 30 aprile 2017 sul portale OpenCoesione risultano in attuazione circa 11.300 progetti riferibili alla tutela e valorizzazione delle risorse naturali, culturali e al turismo (Tab.7), per un finanziamento totale pubblico di circa 6,8 miliardi di euro (il 62% a valere sui fondi comunitari) e pagamenti per circa 4,5 miliardi di euro (67% di avanzamento). Alla stessa data risulta concluso quasi il 60% dei progetti, corrispondente al 44% del finanziamento totale.

Si osserva il ruolo dominante assegnato alla Cultura (57% del valore finanziario totale) nella complessiva strategia per l'attrattività turistica, seguita a distanza da Turismo (27%) e Natura (16%) e, in coerenza con la missione dei fondi, una forte concentrazione territoriale nelle regioni del Mezzogiorno (74% del totale).

Se si confrontano i dati sui pagamenti dei progetti afferenti l'ambito tematico Turismo in senso stretto con i dati della spesa totale del Settore Pubblico Allargato²⁵ si evidenzia che, a fronte di un valore medio annuo di spesa in conto capitale per il periodo 2009-2015 pari a 406 milioni di euro correnti in Italia e 176 milioni di euro nel Mezzogiorno, il peso delle risorse della coesione sia stimabile in circa il 40% a livello nazionale, percentuale che sale a oltre il 70% nel Mezzogiorno. Si tratta di dati medi stimati su periodi temporali caratterizzati, come è noto, da una flessione dell'investimento pubblico per cui le risorse della coesione hanno rivestito un ruolo molto rilevante, ma hanno in parte perso la loro funzione di aggiuntività, in modo particolarmente marcato nel Mezzogiorno.

²³ L'analisi qui condotta riprende e amplia i contenuti della Pillola di OpenCoesione n.38 Politiche di coesione e Turismo: focus sull'attuazione e primi elementi della programmazione 2014-2020, disponibile all'indirizzo <http://www.opencoessione.gov.it/pillola/pillola-n-38-politiche-di-coesione-e-turismo-focus-sullattuazione-del-ciclo-2007-2013-e-primi-elementi-della-programmazione-2014-2020/>

²⁴ La delimitazione del campo di osservazione è stata effettuata selezionando i progetti in base ai pertinenti temi prioritari UE (o categorie di spesa) a questi associati, classificazione utilizzata per l'intero Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 e applicabile anche ai progetti finanziati da risorse nazionali. Per una ricostruzione più precisa della numerosità dei progetti e dei relativi finanziamenti è stata inoltre operata una ricerca testuale sui progetti, con finalità di tutela e valorizzazione degli asset naturali e culturali e/o con finalità turistica, afferenti alla rigenerazione urbana e rurale. Nel caso del Programma Operativo Interregionale (POIN) "Attrattori culturali, naturali e turismo" cofinanziato dal FESR e del suo Programma complementare a valere sulle risorse nazionali del Piano di Azione e Coesione sono stati considerati come pertinenti tutti gli interventi.

²⁵ Cfr. in questa Sezione del Rapporto il successivo punto 5.4 "La spesa delle regioni nel turismo attraverso l'analisi dei Conti Pubblici Territoriali".

Tab.7 - Programmazione 2007-2013 - Natura, Cultura, Turismo: progetti, finanziamento e pagamenti per fonte di finanziamento. Valori in milioni di euro al 30 Aprile 2017

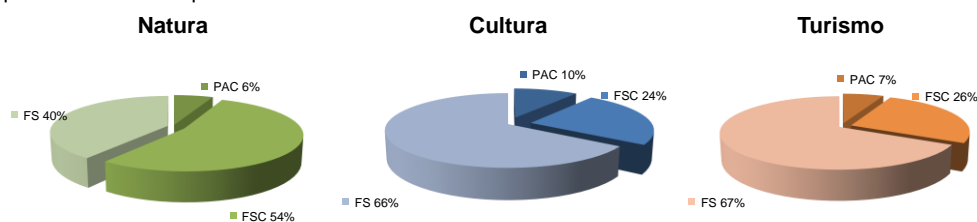
Fonte di finanziamento	FONDI COMUNITARI	FONDI NAZIONALI	di cui Fondo Sviluppo e Coesione	di cui Piano di Azione e Coesione	TOTALE
NATURA					
Numero di progetti	970	1.351	1.282	69	2.321
Finanziamento totale pubblico	438	663	593	70	1.101
Pagamenti	400	488	450	38	888
CULTURA					
Numero di progetti	3.627	1.615	1.155	460	5.242
Finanziamento totale pubblico	2.505	1.311	924	387	3.816
Pagamenti	1.888	650	496	153	2.537
TURISMO					
Numero di progetti	2.608	1.134	928	206	3.742
Finanziamento totale pubblico	1.236	600	479	121	1.836
Pagamenti	962	151	136	16	1.113
TOTALE					
Numero di progetti	7.205	4.100	3.365	735	11.305
Finanziamento totale pubblico	4.179	2.574	1.996	577	6.752
Pagamenti	3.249	1.289	1.082	207	4.538

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

Guardando alle fonti di finanziamento (Fig. 4) il maggiore contributo alla valorizzazione degli asset culturali e allo sviluppo del turismo proviene dai programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali (quasi il 70% del finanziamento totale in entrambi gli ambiti tematici).

Nel caso degli asset naturali è, al contrario, prevalente il contributo dei Programmi finanziati con risorse nazionali (circa il 60% del totale, con una assoluta dominanza dei Programmi del Fondo Sviluppo e Coesione, pari a circa il 90% del totale dei fondi nazionali indirizzati a tale scopo).

Fig.4 Programmazione 2007-2013 - Natura, Cultura, Turismo: finanziamento per fonti. Composizione percentuale al 30 Aprile 2017



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

4.2. Opere infrastrutturali e sostegno alle imprese

Poco più della metà dei progetti (52%) classificati negli ambiti tematici Natura, Cultura e Turismo, e corrispondente al 73% del finanziamento totale, è riconducibile a realizzazioni di opere infrastrutturali, mentre il 26% degli interventi (pari al 16% del finanziamento complessivo) ha riguardato l'acquisizione di beni o servizi pubblici, sostanzialmente con riferimento agli ambiti Cultura e Turismo. In gran parte si tratta di opere di recupero, restauro e valorizzazione di significativi beni del patrimonio storico-architettonico e archeologico, o di infrastrutture culturali, quali musei e altri spazi espositivi, ma sono anche finanziati, seppure in misura minore, spazi destinati ad ospitare e promuovere la creatività artistica contemporanea, l'acquisto di beni o servizi culturali collegati alla produzione culturale realizzata dagli stessi musei e da altre infrastrutture culturali e ricreative.

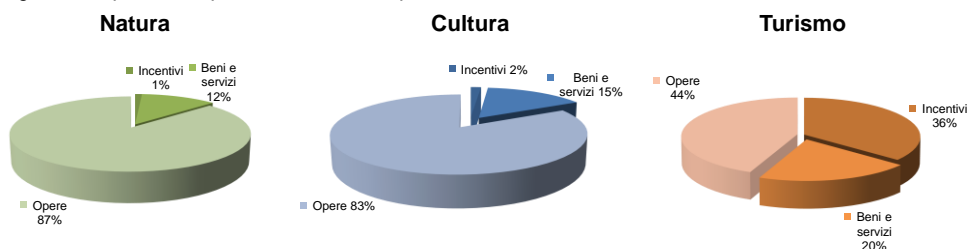
Il peso degli incentivi (concessione di contributi a unità produttive e ad altri soggetti) con il 22% dei progetti, raggiunge solo l'11% circa del finanziamento totale (Fig. 5 e Tab.8).

La ridotta quota assorbita dal sostegno alle imprese è spiegabile in parte dall'impostazione programmatica iniziale, che privilegiava gli interventi infrastrutturali. Tale impostazione di *policy* è stata riorientata a partire dai primi segnali di crisi a favore dello sviluppo di impresa, scontrandosi tuttavia con la difficoltà degli operatori a realizzare investimenti in un contesto di domanda molto debole.

Non a caso, oltre il 90% degli interventi di questo tipo si concentra nell'ambito tematico Turismo dove il settore privato è più consolidato (offerta ricettiva e servizi di accoglienza).

Al contrario il sostegno alle imprese assume un peso decisamente modesto nella valorizzazione degli asset naturali e culturali (tra l'1 e il 2%), ad indicare un notevole ritardo nella capacità di affermare una politica esplicita per l'attivazione del settore privato nella filiera dei servizi, sebbene nelle previsioni programmatiche fosse stato con forza posto all'attenzione del dibattito il potenziale ruolo del settore privato per introdurre innovazioni gestionali e nell'organizzazione della fruizione.

Fig.5 - Programmazione 2007-2013 - Natura, Cultura, Turismo: finanziamento totale per tipo di sostegno. Composizione percentuale al 30 Aprile 2017



Fonte: elaborazioni NUVAP su dati OpenCoesione

Tab.8 - Programmazione 2007-2013 - Natura, Cultura, Turismo: progetti, finanziamento e pagamenti per tipo di sostegno. Valori in milioni di euro al 30 Aprile 2017

Tipo di sostegno	Opere	Beni e servizi	Incentivi	Totale
NATURA				
Numero di progetti	1.919	330	72	2.321
Finanziamento totale pubblico	956	133	12	1.101
Pagamenti	762	113	13	888
CULTURA				
Numero di progetti	3.316	1.504	422	5.242
Finanziamento totale pubblico	3.165	590	61	3.816
Pagamenti	2041	455	41	2537
TURISMO				
Numero di progetti	634	1.068	2.040	3.742
Finanziamento totale pubblico	803	375	658	1.836
Pagamenti	364	280	469	1113
TOTALE				
Numero di progetti	5.869	2.902	2.534	11.305
Finanziamento totale pubblico	4.924	1.098	730	6.752
Pagamenti	3.167	848	523	4.538

Fonte: elaborazioni NUVAP su dati OpenCoesione

4.3. Dimensione finanziaria degli interventi e grandi progetti

La distribuzione dei progetti per classe di importo (Tab. 9 e Fig. 6) mostra come, in tutti gli ambiti tematici considerati, prevalgano progetti di piccola o piccolissima dimensione: poco meno del 90% dei progetti ha un finanziamento totale inferiore a 1 milione di euro per un valore complessivo di circa 2,5 miliardi di euro (il 38% circa del finanziamento totale).

I progetti con un valore compreso tra 1 e 5 milioni di euro assorbono un ulteriore 30% circa di finanziamenti (9,7% in termini di numerosità) e solo 149 progetti (1,3% del totale) superano i 5 milioni di euro (di cui 54 superiori a 10 milioni).

Tra i progetti con i costi più elevati sono presenti alcuni Grandi Progetti (GP) comunitari dal costo superiore ai 50 milioni di euro. Tra questi spicca il GP Pompei (105 milioni di euro) - la cui significativa porzione ad oggi già realizzata con successo ha notoriamente contribuito non solo al rilancio dell'immagine del sito archeologico (tra i più rilevanti in assoluto), ma anche all'importanza che le politiche di coesione possono rivestire per le tematiche della cultura e dell'attrattività territoriale. La programmazione 2007-2013 prevedeva, inoltre, altri 3 Grandi Progetti nel territorio campano dedicati alla valorizzazione di diverse aree del capoluogo partenopeo: il GP Unesco per la riqualificazione del centro storico (100 milioni di euro), il GP Mostra d'Oltremare (65,5 milioni di euro) e il GP per la riqualificazione dell'area di Bagnoli (75,9 milioni di euro). Per diverse ragioni, derivanti soprattutto dalla complessità delle procedure tecnico-amministrative e dalla numerosità dei soggetti coinvolti, e tenendo

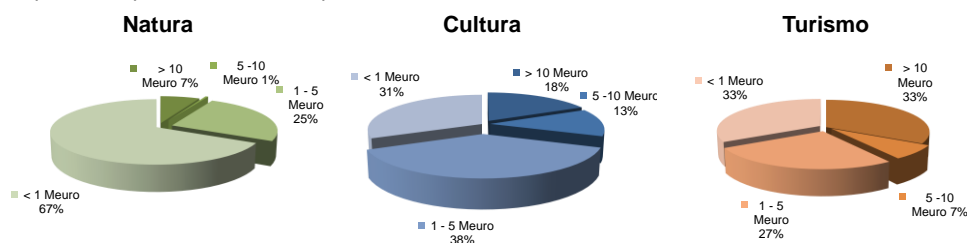
conto delle regole per la chiusura della programmazione 2007-2013²⁶, la loro attuazione è stata demandata in larga misura alla programmazione 2014-2020, al netto di una parte del GP Pompei (39,7 milioni di euro) e alcune spese di progettazione e affidamento per i GP Unesco e Mostra d'Oltremare (per un ammontare complessivo di poco oltre 4 milioni di euro). Il GP per la riqualificazione dell'area di Bagnoli è stato invece ritirato dalla Regione Campania nella stesura del Rapporto Finale di Esecuzione del Programma Operativo Regionale 2007-2013.

Tab. 9 - Programmazione 2007-2013 - Natura, Cultura, Turismo: progetti e finanziamento per classe di importo. Progetti in numero e valori in Milioni di euro al 30 Aprile 2017

Classe di importo	< 1 Meuro	1 - 5 Meuro	5 - 10 Meuro	> 10 Meuro	Totale
NATURA					
Numero di progetti	2.173	144	1	3	2.321
Finanziamento totale pubblico	742	277	5	77	1.101
CULTURA					
Numero di progetti	4.452	685	74	31	5.242
Finanziamento totale pubblico	1.202	1445	491	678	3.816
TURISMO					
Numero di progetti	3.430	272	20	20	3.742
Finanziamento totale pubblico	607	486	135	608	1.836
TOTALE					
Numero di progetti	10.055	1.101	95	54	11.305
Finanziamento totale pubblico	2.550	2.208	631	1.363	6.752

Fonte: elaborazioni NUVAP su dati OpenCoesione

Fig. 6 - Programmazione 2007-2013 - Natura, Cultura, Turismo: finanziamenti per classe di importo. Composizione percentuale al 30 Aprile 2017



Fonte: elaborazioni NUVAP su dati OpenCoesione

Va, inoltre, sottolineato che la distribuzione del numero dei progetti per classe di importo non evidenzia sostanziali differenze rispetto al tipo di sostegno (opere, beni e servizi, incentivi), fatta salva una concentrazione lievemente maggiore degli incentivi (95%) nella prima classe dimensionale (progetti inferiori a 1 milione di euro) per un ammontare pari a circa la metà del finanziamento pubblico totale (al netto dei 3 strumenti di ingegneria finanziaria attivati per un importo di 74 milioni di euro).

²⁶ Cfr. Pillola di OpenCoesione n.37 "L'aggiornamento dei dati sull'attuazione delle politiche di coesione 2007-2013 al 28 febbraio 2017: quadro generale e monitoraggio dei Grandi Progetti comunitari" disponibile al link: <http://opencoesione.gov.it/pillola/pillola-n-37-laggiornamento-dei-dati-sullattuazione-delle-politiche-di-coesione-2007-2013-al-28-febbraio-2017-quadro-generale-e-monitoraggio-dei-grandi-progetti-comunitari/>

4.4. Su quali beni e dove sono intervenute le politiche di coesione 2007-2013

Il Sistema di monitoraggio unitario per il 2007-2013 è caratterizzato da numerose classificazioni comuni che non consentono di identificare sempre con dettaglio la tipologia di beni su cui si interviene. Alcune indicazioni si possono però trarre dall'applicazione di metodologie di analisi testuale²⁷ sui titoli degli interventi monitorati da cui emerge che:

- per la tutela e la valorizzazione degli *asset naturali* un elevato numero di interventi (oltre 700) riguarda Aree protette; gli interventi sul patrimonio boschivo dominano nettamente rispetto a quelli su altre tipologie di risorse naturali pur presenti nel sistema di monitoraggio, quali ad esempio laghi e fiumi, valli e montagne; numerosi interventi riguardano le attrezzature per la fruizione del patrimonio naturale, quali itinerari e percorsi (oltre 500 interventi) e sentieristica (circa 150);
- per la tutela e la valorizzazione degli *asset culturali* gli interventi si concentrano su musei (circa 800 interventi) e aree archeologiche (oltre 400 interventi); un significativo numero riguarda fortificazioni e castelli (oltre 500), palazzi di interesse storico - artistico (oltre 400), chiese e conventi (oltre 400); molto consistente appare anche il sostegno ad attività culturali e agli spazi dedicati ad ospitarli, quali eventi e mostre (oltre 600 interventi), teatri (circa 250 interventi), musica (circa 160), cinema (circa 70); un numero contenuto di progetti interessa biblioteche e archivi.

La complessiva distribuzione territoriale del valore finanziario totale degli interventi in attuazione, rappresentata a livello di Sistema Locale del Lavoro (SLL), va osservata tenendo conto che questa scala territoriale, basandosi su aggregazioni eterogenee per dimensione, tende a rappresentare con maggiore evidenza le agglomerazioni urbane di maggiori dimensioni demografiche (Figg. 7-9)²⁸.

La distribuzione spaziale degli investimenti è molto concentrata²⁹: i 10 SLL su cui si addensano i maggiori investimenti per ciascuno degli ambiti tematici considerati assorbono rispettivamente il 40% delle risorse degli interventi in Turismo, il 38% in Cultura e il 23% in Natura.

A seguire si presentano in estrema sintesi le evidenze più significative dal punto di vista dei volumi finanziari mobilitati, richiamando alcuni tra i beni/contesti interessati da interventi (in corso o conclusi) più esemplificativi al riguardo, ricadenti nelle classi di importo superiore a 5 milioni di euro³⁰.

Le concentrazioni maggiori si osservano nel SLL di Napoli, nettamente al primo posto nel ranking di ogni ambito tematico, con picchi molto elevati (oltre 440 milioni di euro in Cultura e ulteriori 300 milioni di euro in Turismo) e una forte polarizzazione nella città capoluogo. In particolare:

²⁷ L'analisi di tipo testuale è stata effettuata su un sottoinsieme di circa 6.000 progetti (il 56% circa del totale per un valore pari al 65% circa del finanziamento): sono stati esclusi gli incentivi e gli interventi i cui titoli non contengono le parole più frequenti. Tale analisi permette di ricostruire quante volte e a quali progetti sono associate determinate famiglie di "parole chiave" che, con buona approssimazione, identificano gli oggetti di intervento. I risultati così ottenuti non devono essere sommati in quanto un medesimo progetto può fare contemporaneamente riferimento a più parole chiave (ad esempio, un "museo" allestito all'interno di un'area archeologica" o di "un castello") e più progetti possono fare riferimento allo stesso oggetto (es. più progetti riguardanti un solo specifico museo).

²⁸ Cfr. OpenCoesione, Pillola n. 32 "I progetti nei SLL italiani al 30 giugno 2016" al link: <http://www.opencoessione.gov.it/pillola/pillola-n-32-i-progetti-nei-sll-italiani-al-30-giugno-2016/>

²⁹ Sono esclusi dalla rappresentazione cartografica il 9,9% dei progetti (10,5% del finanziamento totale pubblico) perché non territorializzabili (ad es. progetti classificati nel monitoraggio come "ambito nazionale"). Nei casi di più SLL associati al progetto è stata effettuata una redistribuzione del finanziamento proporzionale al numero di territori interessati.

³⁰ Si sottolinea che sul medesimo oggetto (es. grandi attrattori culturali) possono convergere investimenti articolati in più interventi (infrastrutture e acquisto di beni e servizi) anche con importi di molto inferiori ai 5 milioni di euro che non sono stati considerati nell'analisi.

- nell'ambito Cultura si è intervenuti su grandi attrattori culturali urbani, quali ad es. il Teatro San Carlo (progetto "Napoli Città lirica": Palazzo Cavalcanti – Museo del Teatro, riqualificazione dell'ex-Opificio Cirio per i Laboratori degli allestimenti scenici), il Museo e Real Bosco di Capodimonte, Palazzo Reale, la Certosa di San Martino e Castel S. Elmo, il Museo Archeologico Nazionale, la Fondazione Donna Regina - Museo MADRE. Si evidenziano, inoltre, il Museo d'arte contemporanea di Palazzo Caracciolo D'Avellino e il Rione Terra di Pozzuoli;
- nell'ambito Turismo sono stati finanziati, ad esempio, le Universiadi 2019 a Napoli; il completamento della Porta del Parco, del Parco dello sport, del Turtle Point, l'allestimento del Museo virtuale del Corpo Umano "Corporea" a Bagnoli; diversi eventi di rilevanza e attrattività a scala internazionale (es. America's Cup World Series ACWS).

In Campania, per volumi di investimento spicca anche il SLL Torre del Greco (136 milioni di euro) che include l'area di Pompei su cui, come detto in precedenza, si indirizzano le risorse del Grande Progetto (105 milioni di euro) e che concentra quindi la quasi totalità degli investimenti.

Guardando ancora al tema *Cultura* (Fig. 7), in generale sono i grandi centri urbani, e in particolare le "città d'arte" (con poche eccezioni)³¹ ad attrarre i maggiori finanziamenti. Valori particolarmente significativi si osservano a Firenze (228 milioni di euro, legati in particolare ad interventi sul Parco della Musica, aperto definitivamente al pubblico nel 2014 e sede dell'Opera di Firenze – Maggio Musicale Fiorentino). Mostrano finanziamenti sopra i 50 milioni di euro, i SLL di:

- *Torino* (97 milioni di euro) con interventi che hanno interessato la città capoluogo, ad es. il Museo Nazionale dell'Automobile Carlo Biscaretti di Ruffia, la rifunzionalizzazione, ampliamento, restauro e messa in sicurezza del Museo delle Antichità Egizie, la messa in sicurezza e il recupero delle Officine Grandi Riparazioni, la rifunzionalizzazione e il riallestimento del Museo del Risorgimento;
- *Bari* (90 milioni di euro) con interventi su importanti attrattori come ad es. il Teatro Petruzzelli e il teatro Piccinni, il Castello Svevo e il Complesso di Santa Chiara, il Museo Archeologico di Santa Scolastica, o di rifunzionalizzazione di complessi storici a scopi culturali, come l'ex Mercato del pesce;
- *Milano* (78 milioni di euro) con interventi relativi ad es. ai complessi museali della "Grande Brera", alla rifunzionalizzazione della ex Manifattura Tabacchi quale Polo cine-audio-visuale e scuole civiche, alla conservazione, recupero e adeguamento funzionale del Complesso monumentale della Villa Reale di Monza;
- *Palermo* (65 milioni di euro) dove sono stati finanziati ad es. il riallestimento e il restauro delle opere del Museo Archeologico Salinas, la riqualificazione e valorizzazione del Museo d'Arte Moderna e Contemporanea di Palazzo Belmonte-Riso, il restauro conservativo e l'adeguamento funzionale della Galleria Regionale di Palazzo Abatellis, l'adattamento museale di alcuni spazi del Real Albergo dei Poveri.

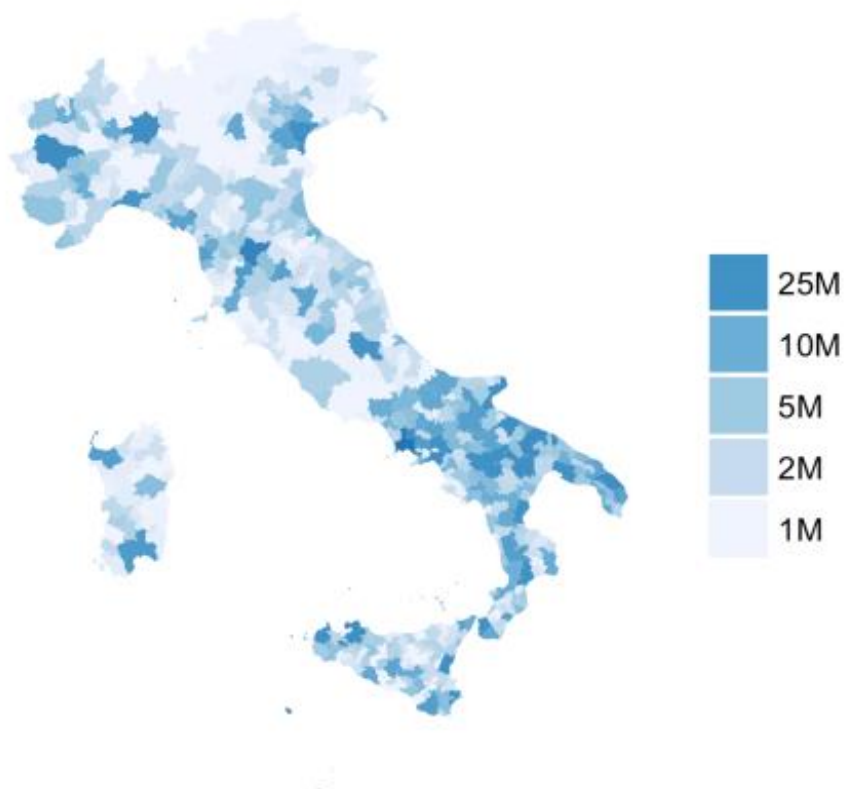
Tra le città medie spiccano i SLL di:

- *Lecce* (81 milioni), con investimenti destinati ad es. al restauro e valorizzazione del Complesso architettonico dell'ex Ospedale dello Spirito Santo con l'istituzione della Galleria del patrimonio culturale salentino, alla valorizzazione e al recupero funzionale del Castello di Carlo V, al recupero delle mura urbane e del Teatro Apollo;

³¹ Tra queste meritano di essere segnalate Venezia (27 milioni) e Roma (meno di 4 milioni); tale circostanza è spiegabile dalle scelte operate dalle rispettive regioni nella programmazione delle risorse per la coesione che si è focalizzata su altre priorità territoriali, potendo comunque le città capoluogo contare su maggiori risorse ordinarie in tema di tutela e valorizzazione.

- *Salerno* (74 milioni) per interventi che hanno ad es. riguardato la rinascita del Borgo Terravecchia e il sostegno del Giffoni Film Festival;
- *Matera* (59 milioni) per vari interventi di riqualificazione urbana nei quartieri e nel centro storico, per l'accessibilità pedonale nei Sassi, per la riqualificazione di vari contenitori culturali cittadini, e il restauro e recupero di diversi luoghi di culto;
- *Caserta* (40 milioni) destinati in prevalenza al complesso architettonico della Reggia e delle relative pertinenze.

Fig. 7. Finanziamenti 2007-2013 per Cultura per SLL – Dati in valore assoluto al 30 Aprile 2017 (*)

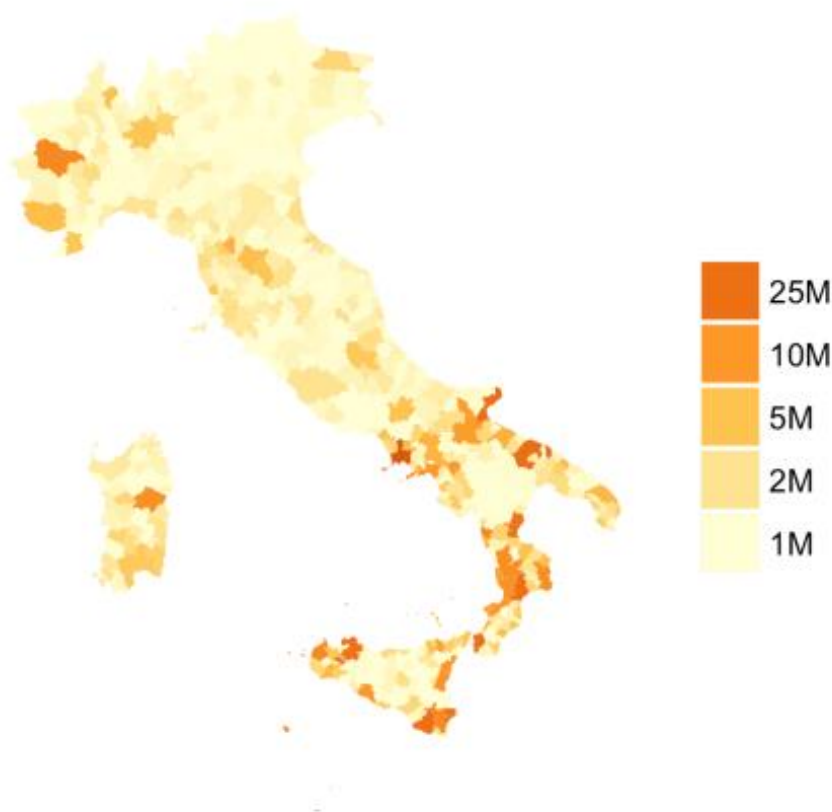


Fonte: elaborazioni NUVAP su banca dati OpenCoesione

Sul tema *Turismo* (Fig. 8), oltre il caso di Napoli già citato, la maggiore concentrazione interessa i SLL che ospitano le principali località balneari, soprattutto nel Mezzogiorno, con investimenti e incentivi per infrastrutture ricettive e del tempo libero; nel ranking figurano i SLL di:

- numerosi capoluoghi come *Bari* (che ha visto ad es. la riqualificazione del quartiere fieristico e la costruzione del nuovo padiglione espositivo per 23 milioni di euro); *Catanzaro* (con la valorizzazione turistico-commerciale del porto di Catanzaro Marina per quasi 14 milioni di euro); *Palermo* (con interventi che hanno interessato ad es. la Marina Villa Igiea, il restauro delle fabbriche dell'ex Convento S. Antonino, per complessivi 12 milioni di euro);
- città medie come *Siracusa* (39 milioni di euro), *Ragusa* (30 milioni di euro), *Trapani* (16 milioni di euro) con diversi interventi su strutture alberghiere e impianti ricreativi e sportivi;
- altre note destinazioni turistiche, nelle quali sono state finanziate strutture e servizi per l'ospitalità, la ricettività, la diportistica, come *Sorrento* in Campania (17 milioni di euro); *Sibari* e *Cassano allo Jonio* in Calabria (15 milioni di euro); *Noto* (15 milioni di euro) e *Taormina* (12 milioni di euro) in Sicilia; Manfredonia e il comprensorio del *Gargano* in Puglia (40 milioni di euro).

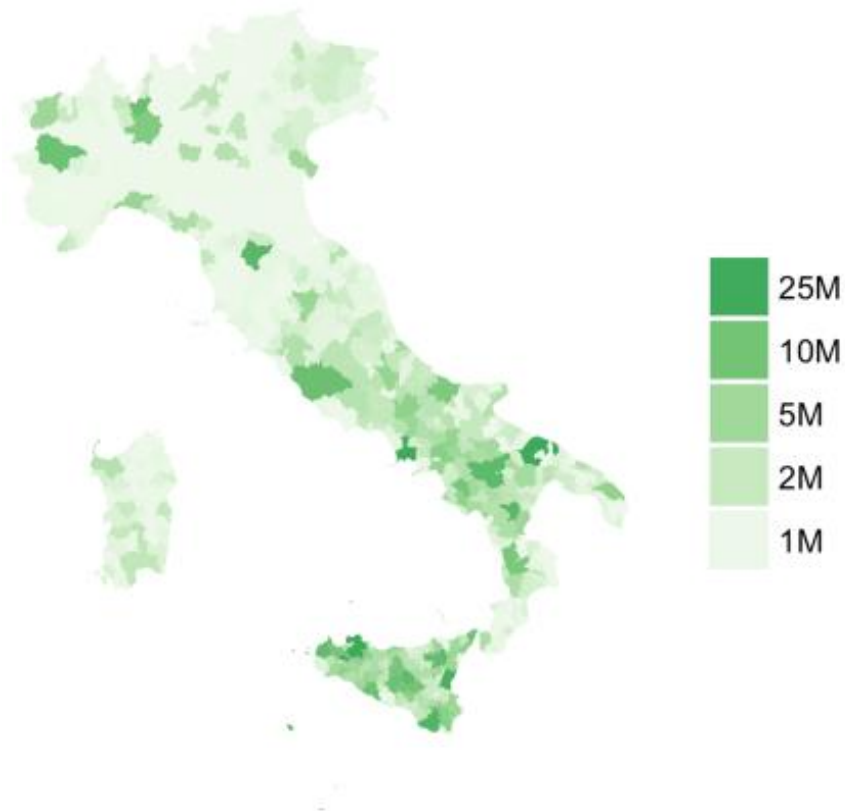
Fig. 8. Finanziamenti 2007-2013 per Turismo per SLL – Dati in valore assoluto al 30 Aprile 2017(*)



Fonte: elaborazioni NUVAP su banca dati OpenCoesione

Anche per quanto riguarda il tema Natura si riscontra una maggiore concentrazione nei grandi capoluoghi (Palermo, Bari, Catania, Firenze, tutti con finanziamento complessivo superiore a 15 milioni di euro), solo in parte spiegabile dalla presenza di parchi urbani e aree protette, ad evidenziare la minore attenzione posta alle aree più marginali del Paese ora classificate come Aree Interne. Tra i SLL "non urbani" hanno finanziamenti di un certo rilievo Senise (nel Pollino), Randazzo e Bronte (nel versante occidentale dell'Etna), Piazza Armerina (nei monti Erei), Petralia Sottana (nelle Madonie), con valori di finanziamento vicini o superiori a 10 milioni di euro ed evidenti aggregazioni di territori circostanti (nella mappa in Fig. 9 è ben identificabile l'aggregazione nell'appennino centro-meridionale e nella Sicilia interna).

Fig. 9. Finanziamenti 2007-2013 per Natura per SLL – Dati in valore assoluto al 30 Aprile 2017 (*)



Fonte: elaborazioni NUVAP su banca dati OpenCoesione

5. Considerazioni per una lettura prospettica di effetti e impatti delle politiche di coesione

Dall'analisi dei cicli di programmazione 2014-2020 e 2007-2013 emerge, con tutta evidenza, il cospicuo apporto delle politiche di coesione alla valorizzazione territoriale degli asset naturali e culturali e al sostegno all'attrattività turistica.

La dimensione finanziaria complessiva programmata nel 2014-2020 al momento stimabile in circa 5,4 miliardi di euro a valere su risorse comunitarie e nazionali non è direttamente confrontabile con i 6,8 miliardi mobilitati nel ciclo 2007-2013, in quanto il primo è un dato di allocazione ex ante, che potrebbe ulteriormente crescere, mentre il secondo è un valore di attuazione, che, per la parte comunitaria, potrebbe subire riduzioni nell'assestamento a chiusura del ciclo. Nel complesso, si può quindi stimare una sostanziale conferma dei volumi finanziari dedicati all'attrattività turistica dei territori nei due cicli di programmazione esaminati.

Come si è visto, nel ciclo di programmazione 2007-2013 i rilevanti flussi finanziari hanno sostenuto l'attuazione di un numero significativo di interventi - oltre 10.000 - che hanno riguardato in prevalenza i territori del Mezzogiorno, dove la politica di coesione costituisce di fatto la fonte principale di investimento per la valorizzazione del capitale naturale e culturale e l'attrattività turistica. Al riguardo, merita di essere ribadito che nel solo settore turistico in senso stretto quasi il 70% della spesa del Settore Pubblico Allargato in conto capitale realizzata tra il 2009 e il 2015 nel Mezzogiorno è imputabile alle politiche di coesione nazionali e comunitarie (il 40% in media nazionale).

In questo contesto, le politiche di coesione perdono in parte il connotato di aggiuntività rispetto alle altre componenti dell'investimento pubblico a carattere ordinario, e, di conseguenza, la loro azione non può soddisfare - da sola - i fabbisogni di intervento dei territori.

Il contributo di queste politiche in Italia, con una allocazione finanziaria a cultura e turismo pari a circa l'8% sul complesso degli investimenti a titolo del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, risulta rilevante anche nel confronto con gli altri Stati UE dove in media si attesta sul 5%.

L'analisi presentata può essere corredata da alcune considerazioni circa l'efficacia degli investimenti fin qui realizzati soprattutto nel Mezzogiorno del Paese, dove, come noto, si è concentrata la gran parte delle risorse. Qui è possibile ravvisare con più evidenza alcuni elementi per il rafforzamento della *policy*, così riassumibili:

- l'elevata concentrazione degli investimenti sulle opere infrastrutturali per la tutela e conservazione del patrimonio culturale ha sostenuto una rilevante azione di recupero, salvaguardia e messa in sicurezza, ma ha in parte sacrificato la promozione dei servizi collegati alla fruizione;
- l'integrazione tra le azioni di tutela e quelle di valorizzazione, presupposto per promuovere l'incremento della fruizione e l'attrattività turistica, dovrebbe essere potenziata per assicurare i necessari progressi sul fronte dell'attivazione dei servizi alla fruizione;
- l'introduzione di maggiore innovazione nella gestione dei servizi, fattore determinante per innalzare quantità e qualità della fruizione è ancora un obiettivo da perseguire;
- l'integrazione tra le azioni sul patrimonio culturale e quelle di sostegno alle imprese delle filiere culturali e creative, nonché di networking territoriale e istituzionale, non è ancora sufficientemente sviluppata;
- una maggiore attenzione dovrebbe essere dedicata alla valorizzazione degli attrattori naturali, quali parchi e aree di interesse paesaggistico, nei processi di riqualificazione e di valorizzazione delle risorse e degli asset territoriali;

- andrebbe sostenuta la capacità di progettare/selezionare interventi in grado di sfruttare le ampie potenzialità di crescita connesse al cosiddetto turismo esperienziale e all'identità dei luoghi;
- andrebbe superato l'approccio ancora tradizionale nell'erogazione di incentivi al sistema produttivo che ha guardato più alla singola impresa e molto meno, come appare invece necessario, al sistema territoriale di offerta turistica.

Questi elementi hanno informato le riflessioni e il dibattito sottostante l'elaborazione delle strategie da attuare nel periodo di programmazione 2014-2020, di cui si è rappresentato il disegno programmatico e le allocazioni finanziarie previste. Anche in questo ciclo di programmazione gli investimenti programmati evidenziano ordini di grandezza significativi - sia a titolo dei fondi comunitari sia nazionali - e si profilano promettenti opportunità per l'implementazione della *policy* tanto a livello centrale, quanto per l'attuazione delle strategie di sviluppo nelle diverse declinazioni e specializzazioni territoriali.

E' evidente che soltanto con ulteriori approfondimenti analitici e valutativi si potranno trarre indicazioni sull'allineamento tra intenzioni e realizzazioni, e sui progressi nel conseguimento dei risultati attesi - misurati anche attraverso batterie di indicatori - di incremento della capacità attrattiva delle aree di attrazione naturale e culturale di rilevanza strategica per il Paese, e, più complessivamente del riposizionamento competitivo delle destinazioni turistiche.

Attraverso la costruzione di processi condivisi e partecipati - istituzioni, amministrazioni, *stakeholder* territoriali - di "conoscenza tematizzata" sarà possibile qualificare e affinare le informazioni su cosa si realizza sui territori, anche nel quadro delle strategie di specializzazione intelligente di livello regionale, o nel quadro delle strategie di sviluppo nelle aree interne e nelle aree urbane.

In questa prospettiva la conoscenza derivante dall'osservazione sistemica dell'attuazione degli investimenti programmati costituisce risorsa fondamentale e presupposto ineludibile per alimentare utili percorsi di ricerca valutativa in grado di indagare e cogliere effetti e impatti collegati all'attuazione delle politiche.

L'attività di valutazione che sarà messa a punto nei prossimi anni dovrebbe tenere in considerazione alcune questioni/quesiti, rilevanti per la strategia di settore e più in generale per tali politiche nel complesso del sistema Paese, a partire dai segnali di attenzione e di criticità già emersi e non sempre entrati nel circuito virtuoso dell'apprendimento e dell'utilizzo nei processi decisionali. Ragionando anche al di fuori del perimetro delle politiche di coesione ed in funzione delle evoluzioni del dibattito specialistico, la conoscenza valutativa su questi temi dovrebbe applicarsi a comprendere da un lato i meccanismi di integrazione (sia intra-settoriale all'interno della filiera della valorizzazione, sia intersettoriale, tra le filiere economico-produttive collegate).

A tal riguardo si segnala che i piani e i programmi della politica di coesione 2014-2020, che si caratterizza per il suo forte orientamento ai risultati ed il suo fondarsi su solide evidenze, dovrebbero realizzare attività valutative in accompagnamento all'intero ciclo della programmazione, pianificandole attraverso appositi "Piani delle Valutazioni".

Questi processi valutativi saranno monitorati a livello centrale attraverso un'azione di osservazione sistematica per dare evidenza agli esiti di analisi e ricerche, promuovendo così maggiore consapevolezza sull'efficacia delle politiche, a vantaggio dei *policy maker*, degli amministratori, dei portatori di interesse e del pubblico in generale.