

La programmazione europea in Sicilia

di Ugo Lombardo

21 settembre 2020

Sommario: 1. Introduzione: l'impatto asimmetrico dei fondi strutturali. – 2. Le criticità nella gestione del PO FESR. – 3. I fondi destinati al settore dei beni culturali e del turismo siciliano: una risorsa che va potenziata. – 4. Conclusioni.

1. Introduzione: l'impatto asimmetrico dei fondi strutturali

La letteratura sulla coesione si è sviluppata negli anni man mano che l'omonima politica europea è stata attuata nelle aree meno sviluppate (obiettivo prioritario) e in quelle aree tradizionalmente più sviluppate ma in fase di declino industriale o caratterizzate da ampie sacche di disoccupazione.

Di particolare interesse risultano gli studi di carattere economico e le analisi effettuate a livello regionale. I primi si concentrano sul ruolo delle politiche pubbliche e degli interventi programmati che influenzano le prospettive di crescita e la creazione di nuovi posti di lavoro. I secondi si concentrano, invece, sulla possibilità che la politica di coesione dell'UE possa rappresentare una variazione della politica regionale tradizionale o piuttosto un nuovo approccio ai problemi del divario regionale¹. In tal senso si analizza il processo politico - cioè, outputs and outcomes - e di come la politica di coesione affronti e sostenga l'efficienza degli sforzi di crescita, e l'equità nella distribuzione del benessere su tutto il territorio nazionale. In merito a questo Robert Leonardi traccia un quadro interpretativo interessante sulla evoluzione della politica regionale europea dal 1989 a oggi sostenendo due tesi importanti.²

Innanzitutto la politica di coesione territoriale non è in contrapposizione al mercato, ma è in funzione della costituzione di quel mercato unico europeo, all'origine della crescita economica in tutti i Paesi europei dal secondo dopoguerra a oggi. In secondo luogo, dopo anni di indecisione su chi debba assumere la responsabilità di essere il decisore dello sviluppo³, ad oggi spetta alla Commissione prendere in mano le redini del comando superando l'Agenda di Lisbona 2000 che la consegnava invece ai

¹ Monti L, (2005) L'Europa delle regioni.

² Leonardi R. (2005) Cohesion and Regional Policies in the European Union. In: Cohesion Policy in the European Union. Palgrave Macmillan, London.

³ Hirschman, A.O. (1968), *La strategia dello sviluppo economico*, La Nuova Italia, Firenze.

rapporti intergovernativi tra gli Stati.

Secondo Leonardi, però, il campanello d'allarme della recessione del 2008 ha rilanciato il progetto europeo, attraverso l'adozione della Strategia Europa 2020. All'interno di questa, la coesione regionale è una componente importante, anche se non l'unica, perché deve tenere in considerazione il Patto di stabilità e di crescita e il Piano per la ripresa economica europea.

Gli obiettivi specifici della politica di coesione – scrive Leonardi – non sono cambiati da quelli originari della Unione Europea⁴. Concentrandoci, invece sull'efficacia della politica regionale europea, numerosi studiosi vi riconoscono un impatto oggettivo sulla crescita. Ciò che desta preoccupazione è la direzione, la dimensione e la significatività dei risultati che appaiono eterogenei rispetto all'arco temporale e al livello di disaggregazione territoriale presi in considerazione. Nello specifico, secondo Cappelen⁵ l'impatto positivo del sostegno comunitario è molto più forte nelle regioni maggiormente sviluppate sia istituzionalmente, ma soprattutto tecnologicamente.

Rodríguez Pose e Garcilazo⁶, invece, hanno individuato nella qualità del governo locale uno dei fattori di successo. Infatti, tanto più questa qualità è alta e tanto più risulta efficace la politica di coesione. Infine, Fratesi e Perucca⁷, si concentrano sul concetto di capitale territoriale inteso come stock infrastrutturale pubblico, capitale umano e sociale. In tal senso secondo questi autori, le regioni che sono più dotate di questo specifico patrimonio ottengono maggiori guadagni dagli investimenti della politica di coesione.

In relazione all'impatto dei fondi strutturali nelle regioni italiane è utile richiamare Aiello e Pupo⁸. Questi due autori, affermano che i fondi strutturali hanno contribuito in misura debole alla convergenza regionale in Italia. Lo stesso sostengono Coppola e Destefanis⁹, che nella loro analisi hanno misurato la produttività regionale valutando l'impatto dei fondi strutturali su di essa. Inoltre,

non bisogna dimenticare che la divergenza tra le aree, misurata in termini di incremento delle disparità regionali, si registra anche sullo sviluppo sociale, sulle condizioni di benessere dei cittadini e sulla competitività dei sistemi produttivi locali.

⁴ R. Leonardi (2017) in *“Le Politiche di Coesione territoriale, un confronto tra Italia e Stati Uniti d'America”*, a cura di Matteo Marini.

⁵ Cappelen A. – Castellacci F. – Fagerberg J. – Verspagen B. (2003). *The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union. Journal of Common Market Studies.*

⁶ Rodríguez-Pose A. – Garcilazo E. (2015). *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions, Regional Studies.*

⁷ Fratesi U. – Perucca G. (2014). *Territorial Capital and the Effectiveness of Cohesion Policies: An Assessment for CEE Regions. Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research.*

⁸ Aiello F. – Pupo V. (2009). *L'impatto della politica regionale dell'Unione Europea. Uno studio sulle regioni italiane*, Rivista Italiana degli Economisti.

⁹ Destefanis S. – Sena V. (2005). *“Public capital and total factor productivity: New evidence from the Italian regions, 1970–98, Regional Studies.*

Pertanto, la politica di coesione dovrebbe tornare a porsi l'obiettivo essenziale della convergenza, nel senso di promuovere la crescita "inclusiva" e "intelligente" delle regioni meno sviluppate. E questo è tanto più necessario alla luce degli effetti asimmetrici della crisi e degli svantaggi strutturali connessi all'essere aree deboli all'interno dell'Eurozona.

D'altra parte, il moltiplicarsi degli obiettivi da perseguire con la coesione ha sottoposto la politica a uno stress considerevole: il progressivo potenziamento anche finanziario di obiettivi diversi da quelli della convergenza, voluto per il raggiungimento pieno degli obiettivi strategici europei per il 2020, è il segno della relativa minore attenzione riservata alle regioni meno sviluppate¹⁰.

In merito a questo, è utile richiamare l'obiettivo per cui il ciclo della Politica Europea di Coesione, con la programmazione 2014/2020 si proponeva di migliorare proprio la realtà economica e sociale delle regioni in ritardo di sviluppo che costituiscono la "zona convergenza". Anzi citando proprio le parole di Robert Leonardi *"...Nessun'altra politica a livello europeo ha gli stessi mezzi e la stessa capacità procedurale di attivarsi in uno sforzo proattivo per ottenere gli obbiettivi di natura economica e sociale di Europa 2020."*¹¹.

In questo contesto, purtroppo, la Sicilia rimane nella "zona rossa" nonostante sia stata oggetto per un lungo periodo degli interventi delle politiche europee aventi come obiettivo la riduzione del divario tra le regioni. Questa regione rimane in Italia fra quelle con più un alto tasso di disoccupazione e con un forte deficit relativamente ad infrastrutture, innovazione e ricerca, occupazione, tessuto produttivo, formazione, gestione delle risorse naturali ed inclusione sociale.

La mancanza di sufficienti risorse economiche endogene in Sicilia dovrebbe rendere indispensabile un migliore uso dei fondi strutturali europei. Purtroppo, la regione di è dimostrata poco capace di utilizzare quelli previsti dalla precedente programmazione 2007/2013, collocandosi, riguardo al rapporto spesa effettuata e fondi a disposizione, agli ultimi posti in Europa. A questo ha contribuito il cosiddetto "disimpegno automatico", regola per cui le risorse che non risultano certificate alla Commissione entro i termini prestabiliti, sono soggette alla riduzione del finanziamento comunitario e del corrispondente cofinanziamento nazionale del Programma. Al 31 dicembre 2014, la Sicilia aveva speso solo 2,4 miliardi su un totale di 4,3 miliardi del FESR, cioè il 55% dei fondi assegnateli, dimostrando una scarsa "capacità di assorbimento" delle risorse. Nonostante ciò, però, la Sicilia è quasi miracolosamente riuscita ad evitare il disimpegno automatico alla fine di ogni anno (dal 2009 al 2014) grazie alla riduzione del cofinanziamento nazionale, l'uso massiccio degli strumenti di ingegneria finanziaria, gli sforzi titanici nell'accelerazione della spesa da parte della gestione firmata Falgares (un miliardo di spesa certificata in soli 15 mesi) ma,

¹⁰ Ufficio Valutazione Impatto – Senato della Repubblica: *"L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia"* Documento di Valutazione n. 11.

¹¹ Leonardi R., 2017: p. 242.

soprattutto, grazie al ricorso massiccio ai Grandi Progetti. Questi ultimi sono stati fondamentali perché non colpiti dal possibile disimpegno automatico. Interventi di larga scala con un costo superiore ai 50 milioni di euro, soggetti all'approvazione specifica della Commissione europea e, inoltre, hanno assorbito una parte consistente delle risorse del PO FESR Sicilia 2007/2013 (circa il 30%)¹². La deroga prevista ha consentito, anno dopo anno, di non tenere in "stand-by" le risorse impegnate e non rendicontate. Come detto la Sicilia grazie a questi meccanismi, ha evitato comunque il disimpegno automatico. Quello che bisogna chiedersi tuttavia, è come mai la Sicilia abbia dovuto "rincorrere" la spesa fino all'ultimo momento disponibile con il serio rischio di perdere centinaia di milioni di euro (sempre pochi rispetto a quanti ne sono stati stanziati) per effetto del disimpegno.

2. Le criticità nella gestione del PO FESR

Le criticità della gestione dei Programmi Operativi FESR in Sicilia ed in particolare del FEASR 2007/2013, si possono far risalire sia a cause endogene sia a cause esogene. In quelle esogene rientrano sicuramente il mancato "presidio" come disse l'ex ministro Fabrizio Barca del Governo Berlusconi-Tremonti, ignorando le difficoltà siciliane nella delicatissima fase centrale di attuazione del Programma Operativo (2009-2011). Inoltre, il Patto di Stabilità interno con i propri vincoli, ha impedito a Regione ed Enti locali di spendere i fondi negli anni dell'avvio del Programma Operativo (2010, 2011). Altro elemento esogeno determinante è legato allo smantellamento del Fondo Aree Sottoutilizzate, conosciuto adesso come Fondo di Sviluppo e Coesione. Tale Fondo è usato dal Governo centrale più come se fosse un "bancomat" anziché come strumento complementare ai Fondi europei e lo smantellamento ha inciso gravemente sull'avanzamento del Programma Operativo siciliano. Infine, non bisogna dimenticare le delibere del CIPE¹³ 79/2010 e 1/2011 che hanno impedito l'uso dell'overbooking¹⁴ per i Programmi operativi.

Per quanto riguarda, invece, le cause endogene bisogna sottolineare come la politica regionale ha contribuito alle criticità della gestione del Programma Operativo Regionale. Questo perché tale politica ha impresso una rotazione incessante dei dirigenti della Programmazione impedendo la necessaria continuità amministrativa. In tre governi, infatti, si sono succeduti quattro dirigenti fino all'attuale, nominato nel 2013, che si è trovato a dover spendere più di quanto non fosse stato fatto negli anni

¹² D. Gandolfo, "I Fondi europei in Sicilia - Come sono stati spesi i Fondi europei 2007-2013?".

¹³ D. Gandolfo "I Fondi Europei in Sicilia – come sono stati spesi i Fondi europei 2007-2013?", Europe of Freedom and Direct Democracy Group in the European Parliament (<http://www.ignaziocorrao.it/wp-content/uploads/2016/10/fondi-europei.pdf>).

¹⁴ L'overbooking è la possibilità di impiegare più risorse di quante ne siano a disposizione dei programmi, al fine di proteggersi dal rischio di perdere quelle comunitarie in caso di difficoltà di spesa e problemi di rendicontazione per gli altri progetti già avviati.

precedenti. L'attuazione del PO FESR è stata pregiudicata anche da un ulteriore elemento endogeno cioè la cattiva organizzazione amministrativa che, tra l'altro, ha lasciato troppa autonomia ai Dipartimenti. In questo modo non è stato possibile provvedere a regolamentare con una legge la sostituzione automatica di un dirigente assente senza attendere i tempi della nomina politica e creando un vuoto nell'attività amministrativa. Ed ancora, fra le altre criticità endogene ricordiamo: la procedura del controllo preventivo da parte della Corte dei Conti di tutti gli atti emanati dai Dipartimenti, l'arretratezza dell'ambiente digitale nonché la lentezza, la complessità delle procedure previste per gli uffici di Ragioneria e le debolezze del personale regionale spesso troppo anziano e non motivato né incentivato da alcuna norma di "premiabilità" alla performance. Possiamo anche aggiungere una criticità strutturale legata alla mancanza di liquidità in cassa per pagare imprese ed Enti locali. A causa di questo deficit di liquidità, la Regione ha la necessità di anticipare il 100% della spesa che solo successivamente viene rimborsata dalla Commissione (per la quota comunitaria) e dallo Stato (per la quota di cofinanziamento nazionale) compromettendo un'equilibrata gestione e spesa dei fondi europei.

La scarsa capacità gestionale della Regione Siciliana, quindi, ha comportato la riduzione del cofinanziamento nazionale. Il ridimensionamento del valore totale del Programma Operativo è passato da una dotazione totale di 2 miliardi a 1,39 miliardi causando l'impovertimento del PO FSE 2014/2020 che, rispetto alla programmazione precedente, è passato a soli 820 milioni contro i 2 miliardi iniziali del PO FSE 2007/2013¹⁵.

3. I fondi destinati al settore dei beni culturali e del turismo siciliano: una risorsa che va potenziata

Per i fondi strutturali e quindi i fondi a gestione indiretta, è interessante fare una piccola precisazione descrivendo con alcuni dati come, ad oggi, in Sicilia per 29,1 miliardi che riguardano la sommatoria delle programmazioni più recenti (2007/2013 e 2014/2020 i cui finanziamenti sono derivanti dal fondo per la coesione e dalle risorse italiane comprese il cofinanziamento) sono monitorati solo 69.768 progetti¹⁶ per cui è stato erogato il finanziamento e di cui solo 1670 nel settore Cultura e Turismo. Nel dettaglio, come si può notare dalla figura in basso, solo il 19% dei progetti monitorati e finanziati sono conclusi e la maggior parte sono indirizzati ai Trasporti (32%), Ambiente (12%), Ricerca ed Innovazione (17%) ed Istruzione (7%). I progetti nel settore Cultura e Turismo sono, invece, solo il 5% (istogramma in rosso nella figura).

¹⁵ D. Gandolfo "I Fondi Europei in Sicilia – come sono stati spesi i Fondi europei 2007-2013?", Europe of Freedom and Direct Democracy Group in the European Parliament, pag. 14 (<http://www.ignaziocorrao.it/wp-content/uploads/2016/10/fondi-europei.pdf>).

¹⁶ I dati sono presi da Open Coesione aggiornati al 31/10/2019 - <https://opencoesione.gov.it/>

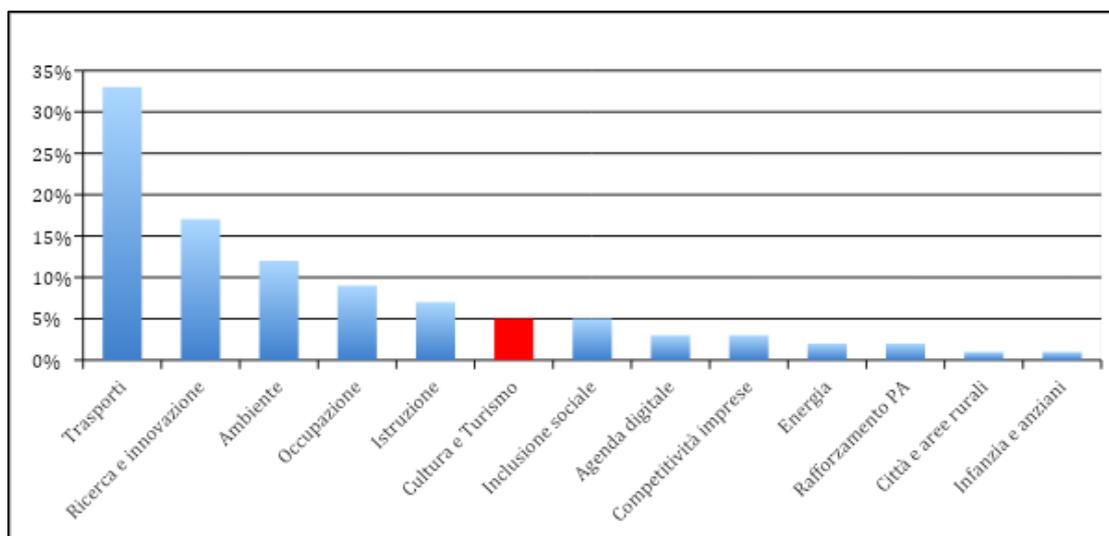


Figura 1 - Progetti monitorati in Sicilia nelle ultime due programmazioni – Open Coesione

Inoltre, come si può notare dalla figura in basso, la maggior parte degli investimenti è in infrastrutture ed acquisto di beni e servizi.

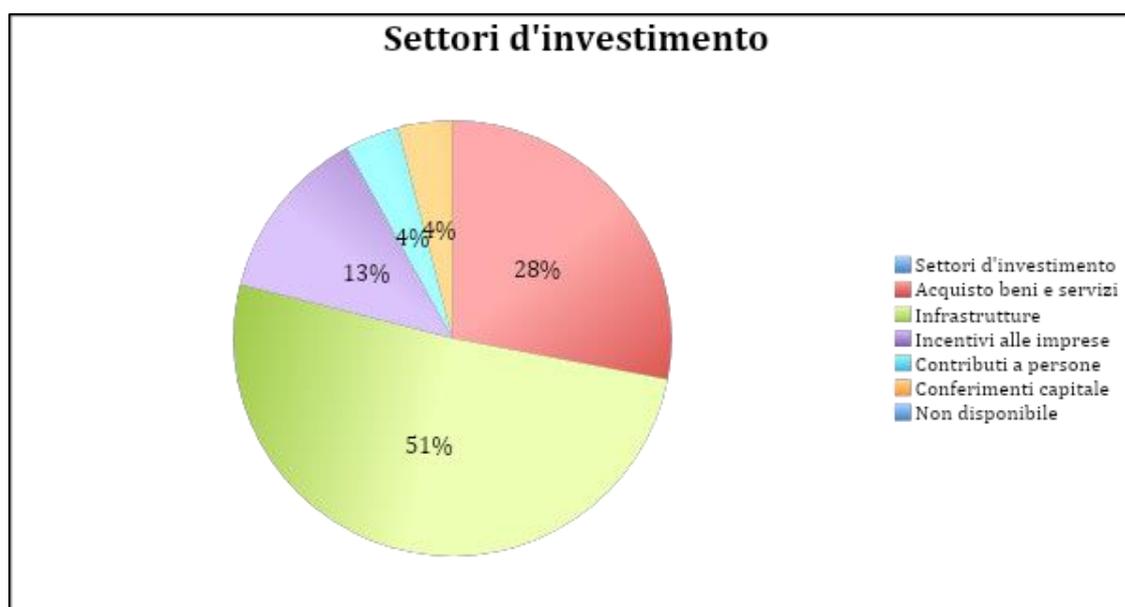


Figura 2 - Natura degli investimenti nelle ultime due programmazioni- Open Coesione

Le figure qui di seguito riportate, invece, mostrano il confronto del monitoraggio della programmazione 2007 – 2013 e 2014 – 2020 in Sicilia. Il costo pubblico monitorato è stato pari a 16,8 miliardi per la programmazione 2007-2013¹⁷ con solo il 31% dei 48.086 progetti monitorati portati a compimento mentre la programmazione

¹⁷ I dati sono presi da Open Coesione aggiornati al 31/10/2019 - <https://opencoesione.gov.it/>

2014 – 2020, ha avuto costo pubblico monitorato pari a 12,3 miliardi e attualmente solo l'2% dei 21.682 progetti monitorati sono stati portati a compimento.

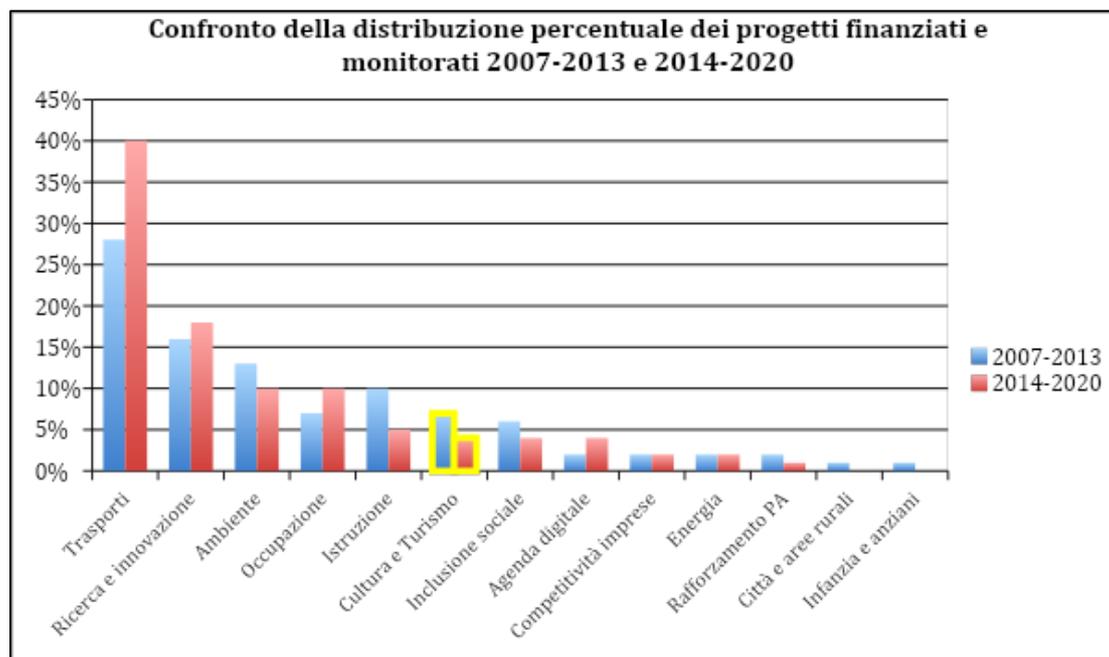


Figura 3 – Confronto monitoraggio programmazione 2007/2013 e 2014/2020 - Open Coesione

Settori d'intervento	2007-2013	2014-2020
Trasporti	28%	40%
Ricerca e innovazione	16%	18%
Ambiente	13%	10%
Occupazione	7%	10%
Istruzione	10%	5%
Cultura e Turismo	7%	4%
Inclusione sociale	6%	4%
Agenda digitale	2%	4%
Competitività imprese	2%	2%
Energia	2%	2%
Rafforzamento PA	2%	1%
Città e aree rurali	1%	0%
Infanzia e anziani	1%	0%

Figura 4 – Confronto fra i Settori dell'investimento 2007/2013 e 2014/2020 – Open Coesione

Come si può notare dalle figure che precedono, la maggior parte dei fondi e quindi dei progetti realizzati o in corso di realizzazione, è indirizzata a settori diversi rispetto a quello del turismo culturale, settore non compiutamente espresso nel territorio siciliano. Nonostante si va delineando il “distretto culturale” caratterizzato dall’essere un sistema territorialmente individuato, con forte vocazione culturale e interrelato con vari altri settori dell’economia, il turismo culturale, in Sicilia, rimane ancora lontano dall’essere pienamente valorizzato. La Sicilia, bisogna ricordare, rimane uno dei luoghi maggiormente visitati d’Italia per via del legame tra turismo e cultura che risulta essere particolarmente importante. Tuttavia, la regione ha, un patrimonio ambientale storico ed artistico che costituisce una risorsa economica non ancora compiutamente sfruttata. Tale patrimonio può essere potenziato incrementando, riorganizzando, differenziando ed allargando appunto l’offerta ai possibili visitatori e diventare così un punto di forza per lo sviluppo della regione.

Per realizzare questo obiettivo sono stati effettuati interventi di restauro e miglioramenti strutturali che hanno, tra l’altro, consentito la riapertura di siti archeologici, musei e siti ambientali prima non fruibili. Si stanno affermando, inoltre, nuove attrazioni turistiche, quali: i “parchi letterari”¹⁸ che sono legati agli ambienti naturali e che hanno ispirato poeti e scrittori; gli hotels d'arte che vengono pubblicizzati come offerta di esperienza culturale ed infatti il soggiorno in questi alberghi non è solo alloggio e ristorazione ma anche fruizione di conoscenze culturali. Un esempio è il grande Hotel San Domenico di Taormina che è stato ricavato da un antico monastero domenicano ed è arredato con mobili settecenteschi. Altro albergo di grande fascino è l'Hotel del mare situato tra Palermo e Messina che ha dato ad ogni stanza, piuttosto che un numero, il nome dell'artista che ha progettato l'arredamento¹⁹.

La programmazione regionale nel prendere in considerazione l'utilizzo delle risorse comunitarie ha individuato, tra l'altro, interventi su proposte provenienti dagli

¹⁸ Fra i più importanti ricordiamo:

1. il “Parco Letterario Horcynus Orca” a Messina dedicato a Stefano D’Arrigo, scrittore di Alì Terme;
2. il Parco letterario dedicato allo scrittore Verga ad Aci Trezza, il “Parco Letterario Elio Vittorini” a Siracusa;
3. il “Parco Letterario Salvatore Quasimodo”, nato dall’idea di Alessandro Quasimodo, unico erede vivente dello scrittore modicano;
4. il “Parco Letterario Nino Savarese”, di Enna dedicato allo scrittore, saggista e poeta ennese;
5. Nel nisseno, il “Parco Letterario Leonardo Sciascia”, immerso tra borghi silenziosi e zolfatare;
6. Il parco letterario dedicato a Luigi Pirandello, ad Agrigento che ha il cuore nella sua casa natale, sita in contrada Caos (divenuta casa-museo) e si estende lungo la Passeggiata al Pino verso la tomba dell’autore, il teatro e la biblioteca a lui dedicati e Porto Empedocle.
7. Infine il parco letterario dedicato al Principe di Salina, Giuseppe Tomasi di Lampedusa. Il Parco Letterario intitolato allo scrittore, palermitano di nascita, comprende un vasto territorio della Sicilia occidentale che da Palermo, Villa Bosco grande, dove lo scrittore nacque e scrisse “Il Gattopardo”, si estende a Santa Margherita di Belice nello splendido palazzo Filangeri Cutò, dove trascorse l’infanzia e a Palma di Montechiaro.

¹⁹ G. Candela – A. Scorcu, Economia delle Arti, 2004.

Enti locali cioè: “I progetti integrati territoriali”²⁰ che si riferiscono ad un ambito territoriale omogeneo, dotato di un notevole patrimonio culturale ed ambientale, individuando così “i distretti culturali”.²¹

Bisognerebbe incoraggiare maggiormente l’investimento nei settori per cui la Sicilia potrebbe primeggiare in Italia e cioè la Cultura ed il Turismo. Questo deve essere anche un investimento determinato dalla necessità del miglior uso dei fondi europei. Secondo i dati di Open Coesione, infatti, nella programmazione 2007/2013, i fondi impiegati nell’ambito della Cultura e Turismo sono ammontati a solo 1.183.823.574 euro collocandosi, quindi, al quinto posto tra i maggiori investimenti europei in Sicilia, il cui primato è occupato dall’investimento in trasporti ed infrastrutture. Nella programmazione 2014/2020, invece, i fondi impiegati nell’ambito della Cultura e del Turismo sono stati ancora più contenuti cioè pari a 164.637.704 euro, collocandosi all’undicesimo posto tra i maggiori investimenti. Anche in questa programmazione il primato è occupato dagli investimenti in trasporti ed infrastrutture il cui finanziamento è pari al 40% dei fondi disponibili²².

È necessario, pertanto, incentivare gli investimenti nel settore della cultura e del turismo, perché questo è un settore in netta crescita negli ultimi anni. A riprova di questo, può venire in aiuto una ricerca²³. attraverso cui si è sviluppato un’ipotesi di rating di sostenibilità per valutare la dinamica di resa economica dei beni culturali gestiti dalla Regione Siciliana negli archi temporale 2007 – 2011 e 2011 – 2015. Questo rating ha permesso, inoltre, la definizione di un ranking di “crescita” degli stessi beni con la possibilità di approfondire l’analisi per un’eventuale programmazione d’investimenti nel settore²⁴.

²⁰Riferimenti normativi tratti dall’Assessorato dei Beni Culturali e dell’identità Siciliana (<http://www.regione.sicilia.it/beniculturali/dirbenicult/info/por/pit.htm>).

1. D.D.G. 7346 del 13 settembre 2005 - Provvedimento di esclusione della Soc. Coop. a.r.l. Cinema Nuovo Italiano di Ragusa dalla graduatoria approvata con D.D.G. 5197 del 6 febbraio 2004;
2. D.D.G. 7316 del 12 settembre 2005 - Riapertura dei termini per la presentazione delle istanze a valere sulle risorse riservate al PIT n° 2 “quattro città e un parco per vivere gli iblei”;
3. Estratto del verbale di gara relativo all’affidamento del “Servizio di valutazione, erogazione, e certificazione” della spesa di cui al bando pubblicato su G.U.R.S. parte II dell’11.6.2004;
4. D.D.G. 5197 del 6 febbraio 2004 di approvazione della graduatoria relativa interventi PIT ammessi a finanziamento sulla Misura 2.03;
5. Misura 2.01 Elenco dei PIT avviati o in corso di definizione.

²¹ Alcuni esempi: Progetto integrato territoriale (PIT) delle Madonie, il Parco dell’alto Belice Corleonese, il PIT delle torri e dei castelli, il turismo integrato a nord – ovest di Palermo ed il “Sistema turistico integrato della costa centro – settentrionale nell’area del Trapanese. Un altro interessante progetto, che dà maggiormente l’idea dell’integrazione tra risorse naturali e storico – artistiche, nel territorio dell’ennese è quello intitolato: “Enna: turismo tra archeologia e natura” e che comprende la Villa del Casale e l’area archeologica di Morgantina.

²² Open Coesione dati aggiornati al 31/10/2019 - <https://opencoesione.gov.it/>.

²³ U. Lombardo, “Turismo culturale e crescita economica: un’analisi sui rendimenti e i livelli di attivazione dei beni culturali in Sicilia”, in Rivista Online della Fondazione RES, n° 1, Luglio 2017 (<http://www.strumentires.com>);

²⁴ Sono stati individuati i beni culturali che, negli archi temporali presi in esame hanno incassato più di 130.000 euro, cifra che corrisponde ad una media annuale di almeno 32.500 euro d’incasso.

ANNI 2007 - 2011				ANNI 2011 - 2015			
N°	SITI CULTURALI	VOTO RATING	FASI DI CRESCITA	N°	SITI CULTURALI	VOTO RATING	FASI DI CRESCITA
1	Galleria regionale di Palazzo Bellomo (SR)	4	A	1	Museo archeologico "Villa imperiale del Casale"(EN)	4	A
2	Museo archeologico e Antiquarium (EN)	3+		2	Museo naturalistico regionale dell'Isolabella e di Villa Caronia (ME)	4	
3	Chiostro di S. Giovanni degli Eremiti (PA)	3+		3	Galleria regionale di Palazzo Bellomo(SR)	4	
4	Castello Maniace (SR)	3+		4	Teatro antico (ME)	3+	
5	Castello della Zisa (PA)	3+		5	Area archeologica della Neapolis e Orecchio di Dionisio (SR)	3+	
6	Area archeologica di Morgantina (EN)	3+		6	Area archeologica di Segesta (TP)	3+	
7	Area archeologica della Neapolis e Orecchio di Dionisio (SR)	3+		7	Area archeologica di Selinunte (TP)	3+	
8	Antiquarium di Tindari (ME)	3+		8	Chiostro di S. Maria La Nuova -Duomo (PA)	3+	
9	Zona archeologica della Valle dei Templi (AG)	2+		9	Chiostro di S. Giovanni degli Eremiti (PA)	3+	
10	Teatro antico (ME)	2+		10	Castello della Zisa (PA)	3+	
11	Museo archeologico regionale (AG)	2+	B	11	Antiquarium di Tindari (ME)	3+	A
12	Museo archeologico regionale "Paolo Orsi" (SR)	2+		12	Museo archeologico eoliano "Bernabò Brea" (ME)	3+	
13	Museo archeologico "Villa imperiale del Casale" (EN)	2+		13	Museo del Satiro - Chiesa di S. Egidio (TP)	3+	
14	Museo archeologico "Baglio Anselmi" (TP)	2+		14	Ex stabilimento Florio (TP)	3+	
15	Chiostro di S. Maria La Nuova -Duomo (PA)	2+		15	Villa del Tellaro (SR)	3+	
16	Biblioteca Museo "Luigi Pirandello" (AG)	2+		16	Antiquarium e zona archeologica (EN)	3+	
17	Area archeologica di Selinunte (TP)	2+		17	Museo palazzo Mirtò (PA)	3+	
18	Area archeologica "Teatro Antico" (SR)	2+		18	Biblioteca Museo "Luigi Pirandello" (AG)	3+	
19	Antiquarium e zona archeologica (AG)	2+		19	Area archeologica "Teatro Antico" (SR)	3+	
20	Museo palazzo Mirtò (PA)	2-		C	20	Castello Medievale (PA)	
21	Teatro romano e Odeon (CT)	1+	D	21	Galleria regionale di Palazzo Abatellis (PA)	3-	
22	Museo archeologico eoliano "Bernabò Brea" (ME)	1+	E	22	Teatro romano e Odeon (CT)	3-	
23	Zona Archeologica Castello Eurialo (SR)	1-		23	Museo archeologico regionale (AG)	2+	
24	Villa del Tellaro (SR)	1-		24	Museo archeologico regionale "Paolo Orsi"(SR)	2+	
25	Museo del Satiro - Chiesa di S. Egidio (TP)	1-		25	Castello Maniace(SR)	2+	
26	Galleria regionale di Palazzo Abatellis (PA)	1-		26	Museo archeologico "Baglio Anselmi" Lilibeo (ME)	2+	
27	Area archeologica di Segesta (TP)	1-		27	Zona archeologica della Valle dei Templi (AG)	2-	
28	Museo archeologico reg.le "A. Salinas" (PA)	0		28	Museo archeologico (EN)	1+	
29	Complesso Monumentale Palazzo Reale (PA)	0		29	Area archeologica di Morgantina (EN)	1+	

Figura 5 Elaborazione personale sui dati dell'Assessorato regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana

Dall'analisi fatta attraverso il rating e dal confronto tra le due graduatorie, risulta che la tendenza negativa che si era verificata negli anni 2007 – 2011 sembra abbia subito un'inversione di tendenza. Infatti, una delle prime cose che risalta all'occhio è che non vi sono siti che presentano valutazioni di tipo E. Questo è indicativo del fatto che tutti i musei considerati hanno avuto una dinamica di crescita positiva rispetto agli anni 2007 – 2011. Si può notare, inoltre, come le provincie che hanno avuto maggiore sviluppo in tal senso sono state quelle di Palermo e Messina. Tutto ciò è dovuto probabilmente a fattori come ad esempio una migliore qualità dell'offerta, il ritrovamento di un bene culturale di grande attrattiva turistica o ancora ad un

Per quanto riguarda le fasi della crescita è stato utilizzato un indice alfabetico che mette in risalto, in maniera graduale, quali siano i siti che hanno una dinamica economica migliore. Seguendo l'ordine alfabetico, è stata indicata:

1. Con la lettera A la fase di crescita in espansione, nella quale si collocano i siti con una valutazione da 3+ a 4;
 2. Con la lettera A- sono stati valutati i siti che hanno avuto una crescita costante ma che hanno cominciato ad avere una tendenza alla decrescita;
 3. con la lettera B la fase di crescita matura, malgrado durante i quattro anni si sia verificata qualche flessione, nella quale si collocano i siti con valutazione di 2+;
 4. con la lettera C la fase di equilibrio con la tendenza alla decrescita, nella quale si collocano i siti con valutazione 2-;
 5. con la lettera D la fase di decrescita con, tuttavia, potenzialità positive, nella quale si collocano i siti con valutazione 1+;
 6. con la lettera E, infine la fase di caduta, nella quale si collocano i siti con valutazione da 0 a 1-.
- La graduatoria che si è determinata mostra quali siti, rispetto all'andamento degli incassi e quindi dei paganti, presentano un processo di crescita o di decrescita.

miglioramento della gestione di accoglienza dei visitatori. Questo è sintomo di un cambiamento che andrebbe tenuto presente ma soprattutto di cui bisogna approfittarne come già sta in parte avvenendo ad esempio nella città di Palermo²⁵.

Non bisogna dimenticare anche l'apporto del Programma Operativo Nazionale (PON) "Cultura e Sviluppo", strumento con il quale l'Italia contribuisce alla realizzazione della Politica di Coesione dell'Unione Europea rivolgendosi a favore delle "regioni in ritardo di sviluppo" (Campania, Basilicata, Calabria, Puglia e Sicilia)²⁶. Infatti, con una dotazione finanziaria di 490,9 milioni di euro, di cui 368,2 milioni di euro a valere sul FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e 122,7 milioni di euro di cofinanziamento nazionale, il Programma – in sintonia con le politiche delineate dalla Strategia Europa 2020, in cui sono definite le tematiche relative al contributo della cultura alla costruzione di una società "intelligente, sostenibile, inclusiva" – intende superare le condizioni di sottoutilizzo delle risorse culturali nelle Regioni interessate, aumentandone l'attrattività. Questo sarebbe reso possibile attraverso l'insediamento e lo sviluppo di attività imprenditoriali (anche no profit) della filiera delle imprese creative e culturali, innovando il sistema di governance e gestione di beni e attività culturali.

In questo contesto la Sicilia ha beneficiato del PON in diverse zone per un totale di 44.431.531,18 euro ripartiti come evidenziato nella tabella seguente.

Finanziamenti PON cultura in Sicilia		
Città	Luogo d'intervento	Finanziamento
Agrigento	Parco Valle dei Templi (Valle dei Templi e Museo Pietro Griffo)	1.692.862,00 €
		1.000.000,00 €
		3.960.000,00 €
Caltanissetta	Parco archeologico di Gela	512.000,00 €
		418.000,00 €
		241.382,91 €

²⁵ Capitale della Cultura 2018, insieme al recente itinerario Arabo Normanno divenuto patrimonio dell'Unesco oltre ai grandissimi risultati che ha portato, specialmente nel 2017, l'evento intitolato "La via dei Tesori".

²⁶ Questo programma nella programmazione 2014-2020, si pone come obiettivo prioritario la valorizzazione del patrimonio culturale, attraverso interventi di conservazione dei beni culturali, di potenziamento del sistema dei servizi turistici e di sostegno alla filiera imprenditoriale collegata al settore.

		3.145.098,18 €
Catania	Ex Manifattura tabacchi di Catania	5.000.000,00 €
	Museo regionale della Ceramica di Caltagirone	8.600.000,00 €
Enna	Museo regionale di Aidone - Area Archeologica di Morgantina	846.545,00 €
Palermo	Museo della fotografia (Villino Favalaro) a Palermo	1.710.929,00 €
Ragusa	Complesso di S. Maria del Gesù a Ragusa	5.390.618,42 €
	Cava d'Ispica - Necropoli e Castello	1.154.400,00 €
		1.108.200,00 €
	Area archeologica Parco della Forza (Ragusa)	2.224.088,10 €
	Museo archeologico di Camarina (Ragusa) e istituendo Parco	4.906.713,11 €
Siracusa	Parco archeologico di Siracusa	2.520.694,46 €

Tabella 1 - Pon Cultura e Sviluppo 2014 - 2020 in Sicilia - Elaborazione sui dati del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo

I principali interventi hanno l'obiettivo di conservare, recuperare, valorizzare ed adeguare aree archeologiche e museali dell'isola. Bisognerebbe, quindi, continuare ad investire in questo settore in modo da poter migliorare la qualità dell'offerta proponendo servizi migliori ed un sistema di trasporti più efficiente. Il massiccio impiego di fondi UE nel settore trasporti fa ben sperare anche se a ciò si deve aggiungere una migliore competenza amministrativa regionale nella gestione delle risorse.

4. Conclusioni

I Piani Operativi tengono presente, nel programmare i fondi strutturali, i problemi del territorio nella loro interdipendenza con le risorse di cui il territorio è custode e fra

queste vi è l'importanza del ruolo delle risorse culturali, ambientali ed umane. I P.O.R. definiscono gli interventi necessari per potenziare le risorse culturali e diversificare l'offerta turistica seguendo quello che è stato definito nel Quadro Strategico Nazionale (QSN). Viene messa, pertanto, in rilievo la necessità di non sottovalutare gli aspetti gestionali e l'importanza dei servizi collegati alle fruizioni delle risorse, nonché l'importanza delle infrastrutture.

Tenendo presente che il settore dei beni culturali, in Sicilia, è di estrema importanza per l'economia regionale siciliana (la sua produzione rappresenta il 9% del prodotto regionale)²⁷, obiettivo comune dei P.O.R. è quello di evitare lo scollamento tra politiche per la tutela dei beni culturali e politiche per la valorizzazione turistica unificando strategie e programmi.

Viene messa, pertanto, in rilievo la necessità di non sottovalutare gli aspetti gestionali e l'importanza dei servizi collegati alle fruizioni delle risorse, nonché l'importanza delle infrastrutture.

L'avvio dell'attuazione della programmazione 2014/2020 è stato purtroppo, molto lento e in un arco temporale di tre anni si è indirizzata, soprattutto a migliorare gli aspetti procedurali legati all'attuazione dei "programmi" e soltanto nel 2017 si è registrata un'attivazione diffusa dei processi di selezione dei progetti che ha dato luogo a risultati differenziati in relazione ai temi e alle aree territoriali. Quindi lentezza nella distribuzione dei fondi ai progetti da finanziare.

In Sicilia è in corso una riorganizzazione dell'Assessorato regionale dei beni Culturali e dell'identità Siciliana. Già alla fine degli anni 70, con le Leggi regionali n° 80/1977 e n° 116/1980, per l'amministrazione dei beni culturali in Sicilia, è stata fatta una rivoluzione in quanto al posto delle Soprintendenze tematiche sono state poste le Soprintendenze uniche su base provinciale ed un nuovo assetto definitivo è stato posto con una successione di leggi dal 2000 al 2013.

Altre norme che hanno innovato il sistema in tal senso sono quelle legate Legge di Stabilità del 2015 che hanno riguardato la riconfigurazione del Consiglio Regionale dei Beni Culturali, la riorganizzazione dei due centri del Restauro e del Catalogo e soprattutto l'individuazione delle modalità e dei criteri con i quali i privati potranno interagire con la regione nel sostegno degli interventi di conservazione dei beni culturali e nelle attività di valorizzazione e fruizione. Sono necessari però ulteriori interventi legislativi per completare la riorganizzazione che si sta attuando. È indispensabile modificare ed integrare la legge n° 20/2000 che riguarda il "Sistema dei Parchi archeologici"²⁸. Bisogna dare compiutezza al disegno di autonomia gestionale ed economico-finanziaria dei parchi regionali delineato già ben 15 anni addietro e attuato solo parzialmente. Tenendo presente che la fruizione dei siti culturali regionali si concentra prevalentemente nei siti archeologici che accolgono l'80% del flusso

²⁷ Asse 2 "Risorse culturali" del POR 2000 – 2006.

²⁸ Legge regionale 3 novembre 2000 n 20, G.U.R.S. 4 novembre 2000, n. 50.

complessivo dei visitatori, un intervento in questa materia avrebbe l'effetto di avvicinare tutto il sistema di offerta culturale regionale al modello di autonomia realizzata a scala nazionale dal Ministro Franceschini. In Sicilia è necessario attuare una buona amministrazione dei beni culturali attraverso la separazione delle attività di valorizzazione e fruizione dei siti museali e archeologici da quelle di pianificazione e tutela. È necessario che i siti devono essere incardinati in modelli organizzativi diversi anche da quelli propri delle attività di pianificazione e tutela che rimangono affidati alle Soprintendenze. Inoltre i musei ed i siti archeologici sono stati aggregati in nove poli territoriali all'interno dei quali vengono concentrate le unità operative di base prima allocate nei singoli musei, cercando di ottenere maggiore efficienza organizzativa, riduzione delle spese e maggiore efficacia operativa.

La rivoluzione gestionale e amministrativa non è solo l'unica innovazione necessaria. Occorre, infatti che, affinché il patrimonio culturale possa diventare a pieno titolo uno strumento d'innovazione sociale, si possa investire nell'uso delle nuove tecnologie e strategie di comunicazione digitale. Questo renderebbe possibile una maggiore diffusione delle informazioni creando nuove velocità e spazi con strategie di promozione, che si rifletterebbero anche nel mondo della produzione cultura con modi di pensare nuovi come social Innovation, digital humanities, web reputation strategy e così via. Purtroppo, secondo le stime dell'Eurobarometro 278/European cultural values/, l'Italia è ultima in Europa nell'accesso e nell'uso delle risorse digitali e le istituzioni culturali più di tutte le altre. Si preferisce puntare sulla conservazione e sul mantenimento del patrimonio culturale piuttosto che sulla sua valorizzazione attraverso la fruizione da parte della domanda turistica. Bisogna, invece, rapportarsi in maniera dinamica con la domanda e con il mercato sfruttando la "web reputation" ossia la reputazione delle organizzazioni culturali sul web, è uno dei grandi temi che ha come argomento il mondo della cultura. Purtroppo il brand Italia, che ha un forte appeal sul resto del mondo, stenta a trovare una nuova strada che crei equilibrio tra cultura, turismo e business. Questo avviene anche in Sicilia terra in cui bisognerebbe inserire e pubblicizzare il patrimonio culturale dell'isola tra le mete obbligate dei circuiti turistici nazionali ed internazionali per migliorare la richiesta di fruizione dei nostri beni. Bisogna ricordare, infatti, che mentre nel passato la domanda avveniva tramite i tour operator e le agenzie di viaggio e gli incontri si verificavano durante le fiere turistiche, oggi con la nascita dei siti internet delle destinazioni turistiche e degli alberghi non è più così (Airbnb ne è un esempio). Infatti, le reti di relazioni tra domanda ed offerta delle mete dei viaggi avvengono senza intermediazione perché si pongono attraverso i siti specializzati in viaggi, i forum con i loro giudizi ed il potente passaparola. Quindi, il turismo, oggi, può considerarsi uno dei principali settori economici che si serve della comunicazione elettronica posta in essere soprattutto dai privati. In Sicilia, già nei primi anni 90 era stata avviata da Alberto Ronchey la privatizzazione dei servizi aggiuntivi che doveva riguardare, però, solo caffetterie e bookshop. Oggi questa privatizzazione ha finito per fagocitare l'intera vita del sistema museale italiano creando oligopoli di pochi

concessionari politicizzati, spesso di scarsa professionalità. In questo senso sarebbe auspicabile quella attività partecipativa, già citata in precedenza, delle parti sociali con il fine di contribuire al miglioramento del sistema culturale siciliano in sinergia con le istituzioni

Proprio il Pon Cultura e Sviluppo aveva fra i suoi obiettivi prioritari, nella programmazione 2014-2020, la valorizzazione del patrimonio culturale, attraverso interventi di conservazione dei beni culturali, di potenziamento del sistema dei servizi turistici e di sostegno alla filiera imprenditoriale collegata al settore. Purtroppo come è stato detto precedentemente le risorse che sono state impiegate in Sicilia nel settore cultura ancora non sono sufficienti così come i fondi del Po FEASR della programmazione 2007/2013 e 2014/2020. Una buona aspettativa rimena quella del nuovo Governo che, con il Piano Sud (per cui si prevede un investimento di oltre 123 miliardi di euro) nel periodo 2020-22, ha previsto un impatto di 21 miliardi di euro (+65% rispetto al triennio 2016-18). Attraverso questo Piano, si vorrebbe massimizzare l'effetto delle misure della Legge di Bilancio 2020 al fine di aumentare sensibilmente gli investimenti pubblici attraverso il riequilibrio delle risorse ordinarie. Questo potrebbe essere possibile con l'effettiva applicazione della clausola che impone di destinare il 34% degli investimenti al Sud, al recupero della capacità di spesa della politica nazionale di coesione (Fsc) e al miglioramento dell'attuazione della programmazione dei Fondi Strutturali e di Investimento europei (Sie). Purtroppo però, anche in questo caso, le risorse destinate al settore cultura e turismo sembrano marginali perché si punterà ad investire più sulla filiera dell'istruzione (a partire dalla lotta alla povertà educativa minorile), per rafforzare il capitale umano e ridurre le disuguaglianze. Questo perché si ha l'obiettivo di riattivare la mobilità sociale sulle infrastrutture, materiali e sociali, come fattore di connessione e di inclusione sociale, per spezzare l'isolamento di alcune aree del Mezzogiorno e dei cittadini in condizioni di bisogno. Bisogna non dimenticare, però, che il sistema produttivo culturale influenza anche la produzione di altri comparti che vengono attivati, appunto, dalla cultura, utilizzando una serie di beni e servizi come input per attivare sviluppo economico. Questo significa che ogni attività produttiva ne muove altre facendo sì che ogni output si trasformi in input per sviluppare un'attività successiva. Pertanto, riferito al settore culturale, possiamo dire che ogni euro prodotto da questo settore, diventa un moltiplicatore in quanto attira crescita anche sul resto dell'economia.

Non resta che sperare che tali investimenti possano avere un impatto, specialmente quelli infrastrutturali, sul miglioramento dei servizi al fine di agevolare il raggiungimento di alcuni luoghi turistici che in particolare in Sicilia rimangono perle isolate che solo in pochi e dopo un notevole tempo di percorrenza riescono a godere. Anche se questo non basterà.